UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE MOUVEMENT SYNDICALISTE DANS LE CORPS DES INSTITUTEURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le 15 mars 1920, à 13 heures et demie

PAR

Suzanne BAUDARD

LICENCIÉE ÈS LETTRES

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE DIJON

Président : M. DESLANDRES, professeur.

Suffragants : M. SCELLE, professeur.
M. GUILLOIS, agrégé.

PARIS

SOCIÉTÉ RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot (5e arr.)

LÉON TENIN, DIRECTEUR

1920

LE MOUVEMENT SYNDICALISTE

DANS LE CORPS DES INSTITUTEURS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535709_0078

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE MOUVEMENT SYNDICALISTE DANS LE CORPS DES INSTITUTEURS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon

Le 15 mars 1920, à 13 heures et demie

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Suzanne BAUDARD

LICENCIÉE ÈS LETTRES
AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE DIJON

Président : M. DESLANDRES, professeur.

Suffragants : M. SCELLE, professeur.
M. GUILLOIS, agrégé.

PARIS
SOCIÉTÉ RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot (5e arr.)
LÉON TENIN, DIRECTEUR
—
1920

LE MOUVEMENT SYNDICALISTE

DANS LE CORPS

DES INSTITUTEURS

Le mouvement corporatif, la tendance à se grouper des individus exerçant la même profession, rapprochés par les mêmes intérêts économiques et sociaux, a pris depuis une trentaine d'années, — depuis la loi de 1884 sur les syndicats professionnels — un essor extraordinaire. La tendance à l'association professionnelle ne date cependant pas du dix-neuvième siècle ; elle a existé de tout temps.

D'abord sous forme d'associations libres, à but mutualiste, puis sous forme de corporations obligatoires, on a vu, durant tout l'ancien régime, les travailleurs se grouper selon leur métier.

Sans nous appesantir sur cette forme d'association, nous pouvons faire remarquer, au début de cette étude, que les corporations ont avec nos modernes syndicats plus d'une ressemblance. Les uns comme les autres apparaissent, dans l'ensemble, comme des groupements à principes et à règlements rigides, très éloignés, par essence, des idées démocratiques de liberté et d'égalité, et qui possèdent des moyens de

coercition, aussi bien à l'égard de ceux qui en font partie qu'à l'égard des dissidents (1).

A la Révolution, les corporations, jurandes et maîtrises furent abolies par la loi du 9 mars 1791, qui décréta la liberté du travail. L'idée fut développée par la loi des 14-17 juin 1791 : « Les citoyens d'un même état ou d'une même profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque n'ont pas le droit de délibérer, de tenir des registres et de former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs... Et si, contre les principes de la liberté et de la constitution, des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, établissent entre eux un accord pour le prix de leurs travaux, leurs délibérations sont déclarées inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la Déclaration des droits de l'homme. »

La fin de la société, dans l'idéal révolutionnaire, c'est le libre développement de l'individu ; et, parmi les principes qui doivent présider à ce libre développement, la liberté du travail s'impose au premier chef. « Dieu a fait du droit au travail la propriété de chaque homme, parce qu'il lui a donné des besoins qui ne peuvent être satisfaits que par le travail. Et cette propriété est la plus sainte, la plus imprescriptible de toutes (2). »

La foi en ces principes à la Rousseau aveuglait

(1) Voir Levasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant 1789*, Rousseau, éditeur.

(2) Lujo Brentano, *La question ouvrière*, p. 26-27.

trop complètement les législateurs révolutionnaires pour qu'ils se rendissent compte que la suppression des entraves à la liberté du travail était une réforme insuffisante. Ils négligèrent d'organiser positivement cette liberté nouvelle. Aussi bien, la vie économique du pays, à cette époque de petite industrie, permettait de concevoir l'organisation rationnelle du travail, l'égalité et la liberté des parties au contrat de travail, sans législation positive.

Les choses changèrent rapidement. Bonaparte commença à reconstruire, tandis que la Révolution avait surtout détruit. Il réorganisa toute une série de groupements, mais ni lui, ni les gouvernements qui lui succédèrent n'autorisèrent les groupements corporatifs des travailleurs (1).

Pendant que les pouvoirs publics semblaient les ignorer, les ouvriers croissaient sans cesse en nombre, au cours du dix-neuvième siècle, avec le développement de la grande industrie. Et, en même temps que leur nombre, leur misère croissait, et aussi leur infériorité vis-à-vis de leurs employeurs. La liberté du travail, voulue par la Révolution, n'existe plus quand un ouvrier isolé doit traiter avec des patrons coalisés.

Et, par un curieux retour, c'est au nom de cette même liberté du travail, qui avait fait supprimer les groupements corporatifs, que la classe ouvrière réclamait qu'on les rétablît.

La lutte fut longue. Jusqu'à la loi de 1884 — la loi

(1) L'article 291 du Code pénal confirme absolument la loi du 14 juin 1791.

de 1864 ne donnait au problème qu'une solution partielle et insuffisante, — les groupements ouvriers, fondés illégalement, furent traqués, dissous, et impuissants.

La loi de 1884 sur les syndicats fut un événement social dont les répercussions n'ont cessé depuis de se faire sentir. Son influence sur la vie politique et économique est incommensurable.

Les syndicats ouvriers, dont nous n'avons à parler ici que parce qu'ils sont les prototypes des syndicats d'instituteurs, ont constamment grandi en nombre et en puissance, depuis 1884.

A l'heure actuelle, et depuis longtemps, la majeure partie de la classe ouvrière est, malgré des résistances individuelles, emportée par le mouvement syndicaliste.

Mais le syndicalisme a débordé les limites que la loi de 1884 semblait lui avoir marquées. A côté des travailleurs qu'un patron paie, d'autres se sont dressés, avec les mêmes revendications : les salariés de l'Etat, les fonctionnaires. Leur mouvement corporatif a grandi, parallèlement au mouvement ouvrier, et sans lui rester inférieur en énergie.

Nous pouvons dès maintenant indiquer, d'un mot, que le parallélisme est complet entre les idées qui ont donné aux deux mouvements leur impulsion première. Les syndicats ouvriers veulent, d'une part, améliorer le sort de leurs membres, et, d'autre part, rebâtir la société sur de nouvelles bases Les syndicats de fonctionnaires veulent, d'une part, améliorer le sort des fonctionnaires, et ce en augmentant les avantages dont ils jouissent et en supprimant les

passe-droits nés de l'intrusion parlementaire, et, d'autre part, arriver à une forme nouvelle d'organisation : la décentralisation par services

La décentralisation par services, c'est là, nous aurons à y revenir, le point le plus intéressant, au point de vue théorique, du programme des syndicats de fonctionnaires. D'après certains auteurs, comme M. Duguit (1), le syndicalisme fonctionnariste se rattache par là à un ensemble de faits qui occupent dans l'Etat moderne une place de plus en plus importante. C'est, dit M. Duguit, la conséquence de la disparition de la notion de souveraineté une et indivisible, et de l'extension considérable des services publics, particulièrement des services techniques. M. Duguit considère que cette évolution est non seulement inévitable, mais désirable : il n'est pas bon, dans l'intérêt même des services, que le gouvernement ait une influence trop directe sur ce qui regarde les techniciens. D'autre part, l'accroissement constant du nombre des services publics rendrait la puissance de l'Etat formidable, si les gouvernants exploitaient directement tous ces services. Avec une décentralisation par services conçue rationnellement, c'est-à-dire limitée aux seuls services techniques, avec des fonctionnaires responsables, munis d'un statut légal, et un sérieux contrôle de l'Etat, ce danger sera évité et de nombreux avantages en naîtront.

Cet idéal de M. Duguit est celui vers lequel tendent, en dernière analyse, les revendications des fonc-

(1) *Traité de droit constitutionnel*, t. I, § 78, p. 451 sq.

tionnaires, sous des formes plus ou moins modérées.

Ces revendications sont-elles légitimes, au même titre que celles des ouvriers ? Quelle est leur valeur au point de vue légal ? Telles sont, à propos des syndicats d'instituteurs, les questions que nous aurons à nous poser au cours de cette étude, sans avoir la prétention d'y donner des réponses définitives.

I

Les instituteurs en face du syndicalisme. Les faits.

Le mouvement syndicaliste des instituteurs n'est qu'une partie dans un tout très vaste : la tendance syndicaliste s'étend aujourd'hui au corps presque entier des fonctionnaires de l'Etat, plus ou moins ardente, plus ou moins nette, suivant les catégories envisagées.

L'origine du mouvement est fort simple. La loi de 1884, sans être un chef-d'œuvre législatif, réalisait à coup sûr un réel progrès sur la législation — ou plutôt l'absence de législation — antérieure en la matière.

Elle avait été votée en faveur de la classe ouvrière, et on la considère généralement comme destinée, dans la pensée de ses auteurs, aux seuls travailleurs de l'industrie privée. Il est exact qu'elle apparaît à première vue uniquement comme le point d'aboutissement d'une longue campagne, commencée presque au lendemain de la promulgation du Code civil de 1804, et tendant à faire compléter par une législation ouvrière ce « Code de l'individualisme

bourgeois et capitaliste » (1). Elle devait néanmoins paraître aux fonctionnaires de l'Etat infiniment séduisante par tous les avantages professionnels, moraux et économiques (formation sans autorisation, personnalité civile, possibilité des unions de syndicats, etc.) qu'elle présentait pour les travailleurs groupés sous sa protection.

La loi parut d'autant plus intéressante aux agents de l'Etat que, au moment de sa promulgation, les droits que devait plus tard leur accorder la loi de 1901 leur étaient encore déniés, et que la législation existante ne s'occupait de leurs groupements que pour les interdire.

Aucun article de la loi de 1884 n'exclut explicitement les fonctionnaires de son application : c'était un encouragement de plus pour eux.

La loi leur peut-elle bénéficier? La question a été discutée. Elle se pose pour nous, au seuil de cet historique : suivant qu'elle sera décidée en un sens ou un autre, il y aura lieu de dire que le point de départ du mouvement est, ou non, légal.

Dès 1885, la jurisprudence eut à se prononcer, à propos des associations professionnelles de médecins, sur le champ d'application de la loi de 1884. Quoique ne se rapportant pas directement à la question des syndicats de fonctionnaires, l'arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1885 (2) peut leur être étendu, étant donnée la façon précise et impérative dont il délimite la portée de la loi. Il dit ce que la loi avait négligé de dire, et semble combler une lacune fâcheuse.

(1) Picard, *L'évolution historique du droit français*, p. 68.
(2) Dalloz, 1886, I, 137. — Sirey, 87, I, 281.

Voici les passages essentiels de ses motifs : « Attendu que la loi sur les syndicats professionnels n'a point été rendue applicable à toutes les professions ; que les travaux préparatoires ont constamment affirmé la volonté du législateur d'en restreindre les effets à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions ; que la loi... dans l'article 6... réserve les droits qu'elle confère aux seuls syndicats de patrons et d'ouvriers ; que... elle limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles, refusant ainsi le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole, ni, par suite, aucun intérêt économique se rattachant, d'une façon générale, à l'un des intérêts précédents... »

La question semblerait donc tranchée, au premier abord : rien dans la loi, à en croire la Cour de cassation, ne permet à quiconque n'est pas salarié du commerce, de l'industrie ou de l'agriculture, de se syndiquer pour défendre ses intérêts, quels qu'ils soient.

L'arrêt fut cependant critiqué par beaucoup d'auteurs. Il reçut même la désapprobation formelle de celui qui paraissait le mieux qualifié pour connaître l'esprit de la loi et son sens véritable, Waldeck-Rousseau. Dans une consultation produite le 8 avril 1897 devant le tribunal de Provins (1), il s'exprime

(1) Voir le rapport de M. Louis Barthou sur les propositions de loi tendant à modifier la loi du 21 mars 1884, *Journal officiel*, 8e législature, n° 1418, p. 45.

en ces termes : « Nous n'avons jamais pu admettre que la loi de 1884 ait établi une distinction entre les professions dites libérales et les professions non libérales. Il est difficile d'apercevoir — dès que la loi implique la stipulation d'un salaire, d'une rémunération — où une profession commence, et où elle cesse, d'être libérale. »

Et plus loin, pour définir le champ d'application de la loi : « Appartenir à une même profession, se proposer un avantage professionnel, telles sont en réalité les deux seules conditions exigées pour la formation d'associations permises par la loi de 1884. »

On comprend sans peine comment les syndicats de fonctionnaires peuvent s'abriter derrière une pareille déclaration du promoteur de la loi.

L'arrêt de la Cour de cassation s'était mis aussi en contradiction avec les travaux préparatoires, en particulier avec ces déclarations faites devant le Sénat par le rapporteur de la loi, M. Tolain (1). « On a cru tout d'abord, parce que la Commission s'était servie des mots « syndicats professionnels », qu'elle voulait restreindre, circonscrire, limiter l'application aux seuls ouvriers qui travaillent manuellement, aux ouvriers industriels. Jamais la Commission n'a eu pareille pensée; elle espère bien, au contraire, que la loi qui vous est soumise est une loi très large dont se serviront un très grand nombre de personnes auxquelles tout d'abord on n'avait pas pensé : les gens de bureau, par exemple, les comptables, les commis et les employés de toute espèce,

(1) Séance du 24 février 1884, *Journal officiel*, documents parlementaires, p. 451.

en un mot toute personne qui exerce une profession, ainsi qu'il est dit dans la loi, pourra se servir de la nouvelle législation que vous allez voter. »

L'arrêt semble donc très critiquable, quand on le confronte avec ces intentions des rédacteurs de la loi de 1884. Le gouvernement n'a pas manqué cependant de l'invoquer à maintes reprises contre les syndicats de fonctionnaires.

En fait, du reste, se servant d'une distinction sur la valeur de laquelle nous aurons à nous prononcer, il ne l'a invoquée que contre les fonctionnaires au sens élevé du terme, contre ceux qui détiennent une partie de la puissance publique. Il n'a pas fait de même à l'encontre des agents qui ne sont que des employés et non des fonctionnaires, pour reprendre la distinction de M. Duguit (1), ni à l'encontre des travailleurs manuels employés par l'Etat dans ses entreprises. Encore l'incohérence ne manque-t-elle pas ici. On a accordé le droit de se syndiquer aux ouvriers des P. T. T., depuis longtemps ; on l'a refusé aux cantonniers et aux égoutiers, dont le travail est tout aussi manuel (2).

Néanmoins, les fonctionnaires aux tendances syndicalistes prétendent se prévaloir de la loi de 1884, et leurs arguments peuvent se ramener à ceci : la loi de 1884 est faite pour les salariés, et destinée à leur permettre de s'unir pour défendre leurs intérêts économiques à l'encontre du patron qui les emploie. Ils se donnent pour des salariés, sembla-

(1) *Droit constitutionnel,* p. 413.
(2) Circulaire du Ministre de l'intérieur, 12 juillet 1903.

bles aux autres, employés par un patron spécial : l'Etat. Ils prétendent donc, comme tous les salariés, pouvoir s'unir pour résister, au besoin, à l'Etat, revendiquer leurs droits, défendre leurs intérêts économiques, être, moralement et matériellement, dans la même situation que les autres travailleurs : ils réclament, en conséquence, les mêmes droits.

Il faut convenir que si l'on se place uniquement au point de vue de la loi de 1884, on ne saurait leur donner tort. Aussi ne sera-ce pas de ce côté que nous trouverons les critiques à faire au mouvement syndicaliste des agents de l'Etat.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les premières velléités syndicalistes des agents de l'Etat suivirent de près l'apparition de la loi de 1884. Le mouvement propre aux membres de l'enseignement primaire est intimement lié à l'ensemble du mouvement. Par suite, étudier l'un, c'est étudier l'autre.

§ 1er. — *Les Amicales et les premiers congrès d'instituteurs.*

Le mouvement corporatif des instituteurs est tout particulièrement intéressant, à plus d'un titre. Par leur recrutement même, par leurs fonctions, les instituteurs se trouvent sans cesse en contact avec le prolétariat ouvrier et paysan. Il était fatal ainsi que les tendances de ce prolétariat devinssent les leurs. Ils étaient amenés aussi tout naturellement — et cette idée s'applique à beaucoup de petits fonctionnaires — à chercher dans l'association un remède à leur situation souvent fort précaire, tant au point

de vue moral qu'au point de vue matériel. Bien mieux, les instituteurs n'avaient point attendu, pour s'associer, l'arrivée de la loi de 1884. Plusieurs années avant, ils avaient manifesté leur camaraderie et leurs idées de prévoyance mutuelle en se groupant en Amicales, associations parfaitement légales ; des congrès pédagogiques, tel celui de Paris, en 1878, avaient attesté leur désir de collaborer étroitement, d'unifier leurs idées.

Ces premières associations d'instituteurs correspondent bien au type primitif des groupements corporatifs : les fonctionnaires d'un même service se groupent parce que leur travail commun crée entre eux une camaraderie inévitable ; il se groupent dans un but de mutualité, de défense, non contre le gouvernement, mais contre la maladie et la vieillesse.

La loi de 1884 n'amena d'ailleurs pas immédiatement la création de syndicats d'instituteurs. Le premier syndicat d'agents de l'Etat, qui suivit de fort près la promulgation de la loi, fut un syndicat de cheminots, le « Syndicat professionnel des employés de chemin de fer et des industries similaires », fondé le 18 avril 1884 (1). Il s'annonça comme une « œuvre de conciliation et de paix », et, de fait, il n'a à son actif aucune grève, aucun acte de violence. C'est pacifiquement qu'il déclarait vouloir entreprendre son œuvre de défense des intérêts professionnels de ses membres. Il apparaît, en somme, comme procédant du même esprit que les

(1) Voir l'historique de ce syndicat dans les *Rapports et documents du Musée social sur le droit d'association des fonctionnaires*, 1912, p. 89.

Amicales d'instituteurs, avec déjà, cependant, une idée de défense professionnelle plus nettement affirmée.

L'arrêt de Cassation qui semblait interdire aux fonctionnaires de se prévaloir de la loi de 1884 était du 27 juin 1885. Aucune tentative syndicale n'eut lieu dans le courant de l'année; toutefois, du 6 au 10 septembre, se place une manifestation très importante au point de vue de l'évolution des groupements professionnels d'instituteurs, le Congrès du Havre.

L'administration autorisa sans aucune difficulté les membres de l'enseignement primaire à tenir ce congrès: bien plus, elle l'organisa elle-même. La composition même du bureau d'organisation prouve à quel point la chose était officielle : elle montre côte à côte M. Jules Siegfried, maire du Havre, le président de la délégation cantonale, l'Inspecteur d'Académie de Rouen, un inspecteur primaire du Havre, le directeur de l'Ecole primaire supérieure du Havre (1).

Avant le congrès, des questionnaires avaient été adressés aux instituteurs et institutrices, sur un certain nombre de points intéressant le régime de l'enseignement primaire, d'une façon générale. Un grand nombre de mémoires furent adressés au bureau et lus au cours des travaux du congrès. Voici des sujets de mémoires qui montrent bien, dès cette époque, le souci de collaboration étroite avec

(1) *Information ouvrière et sociale*, nº 45, 8 août 1918, article de M. Glay.

l'administration, continuellement affirmé depuis lors par les groupements d'instituteurs : Le travail manuel à l'école primaire comme complément de l'enseignement primaire. — L'organisation des écoles professionnelles et des écoles d'apprentissage. — Le traitement des instituteurs et institutrices dans les différents pays, dans quelle mesure l'Etat et la commune devraient y contribuer. — Les Ecoles normales, part à faire à l'éducation générale et à la préparation professionnelle des instituteurs et des institutrices, etc.

Quinze cents instituteurs et institutrices assistaient au congrès, représentant presque tous les départements français. En outre, des délégués étrangers étaient présents, et leur influence se fit sentir : en Angleterre, en Allemagne, en Belgique en particulier, existaient des groupements d'instituteurs déjà anciens, et leur exemple encourageait les velléités corporatives naissantes des instituteurs français. On commença, en attendant mieux, à manifester le désir de voir enlever à l'Administration le contrôle des congrès.

Il faut remarquer du reste, à l'honneur de cet esprit nouveau d'association professionnelle, que les sujets d'étude du congrès, et l'attitude prise à leur égard par les membres de l'enseignement, eurent une sensible influence sur la préparation de la loi organique de 1886 sur l'enseignement primaire.

En 1887, un autre congrès pédagogique devait se tenir à Paris. C'est à cette occasion qu'on vit pour la première fois se manifester nettement l'esprit syndicaliste chez les instituteurs.

§ 2. — *La constitution des syndicats et les projets de fédération des instituteurs — La circulaire Spüller de septembre 1887.*

Sur l'initiative d'un instituteur parisien, M. Marchand, se fonda, en mars 1887, le premier syndicat d'instituteurs, ou, plus exactement, le « Syndicat des membres de l'enseignement pour l'organisation des congrès ».

Ce premier syndicat d'instituteurs ne ressemblait que de loin aux syndicats actuels. Chez lui, aucun but politique. On voulait simplement arriver à un groupement des membres de l'enseignement primaire et à une fédération de leurs syndicats, et ce, au point de vue purement professionnel. Et comme, pratiquement, la forme syndicale était la seule qui permît de réaliser ce programme, elle devait être tout naturellement choisie.

Il convient, à ce propos, de rappeler en passant quelle opposition avait rencontré au Sénat le vote de l'article 14 de la loi de 1884 (1) qui autorisait les fédérations de syndicats. Le Sénat sentait quelle puissance formidable et dangereuse pourrait devenir une union se ramifiant dans la France entière, et ayant sous ses ordres des centaines de milliers d'adhérents disciplinés.

Les statuts du syndicat furent déposés à la préfecture le 28 mars.

(1) Séances du 13 et du 31 juillet 1882, *Journal officiel*, Sénat, p. 7909 et 9689.

Leur article premier était ainsi conçu (1) : « Le Syndicat a pour objet d'étudier les intérêts professionnels des instituteurs au moyen des congrès d'instituteurs, de servir de lien entre les sociétés d'instituteurs, et *d'appliquer à l'égard de l'enseignement primaire toutes les dispositions de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.* »

La création du syndicat fit peu de bruit. Au même moment se fondait à Paris l'Association amicale des instituteurs de la Seine, comportant une caisse de secours et de prêts gratuits, une mutuelle en cas de décès, et ne manifestant aucune tendance syndicaliste.

Au congrès qui se préparait, le syndicat des membres de l'enseignement avait mandat de présenter la résolution suivante (2) :

« Considérant que la forme syndicale, d'après la loi du 21 mars 1884, est la plus utile, qu'elle donne la personnalité civile, favorise la formation de toutes les sociétés ou œuvres accessoires (art. 6 : bibliothèques, secours mutuels, agences, etc.) ;

» Qu'elle n'est soumise à aucune autorisation (art. 4) ;

» Que seule elle permet l'union libre et la fédération des syndicats indépendants (art. 5) ;

» Emet le vœu :

» 1° Que le groupement des instituteurs se fasse sous la forme de syndicats professionnels, analogues

(1) *Information ouvrière et sociale*, n° 45, 8 août 1918, article de M. Glay.

(2) *Id.*

au Syndicat des membres de l'enseignement, à celui des membres de l'enseignement professionnel technique, à celui de la Chambre syndicale de l'enseignement libre, à celui du Syndicat des instituteurs et des institutrices associés pour l'organisation de ce congrès ;

» 2° Que la Fédération des instituteurs soit la Fédération des syndicats d'instituteurs établis par cantons et départements. »

Un questionnaire préparatoire au Congrès, autorisé par l'Administration, avait été envoyé aux membres du Congrès, et portait sur les points suivants :

1° Etudier les différentes formes de sociétés qui favorisent le mieux les groupements d'instituteurs.

2° Doit-on multiplier les sociétés autonomes susceptibles de se relier entre elles? Est-il préférable de constituer une société unique des instituteurs de France ?

3° Est-il utile de fonder un *organe libre* des instituteurs publics de France, et par quels moyens ?

Dans la plupart des mémoires envoyés en réponse, le principe fédéraliste était approuvé. Au Congrès, malgré les délégués du syndicat qui auraient voulu voir constituer de suite le « Syndicat des instituteurs publics de France », on s'en tint au principe de l'Union amicale, et le Congrès décida en premier lieu de constituer une société autonome et amicale des instituteurs dans chaque département. Ces sociétés devaient être reliées entre elles et former l'*Union nationale des instituteurs de France.* Les

délégués présents au Congrès furent invités à prendre l'initiative de ce groupement dans leur département.

Le Congrès décida ensuite de nommer le comité d'organisation de l'Union amicale des instituteurs de France, composé de vingt-quatre membres, pris à raison de un par circonscription du département de la Seine, et chargé d'étudier et d'arrêter les statuts et l'organisation de cette association à l'aide des projets présentés au Congrès.

Le Comité devait se tenir en correspondance avec un instituteur délégué de chaque département.

Le Congrès avait eu lieu le 8 septembre 1887. Le 20 septembre, dans une circulaire aux préfets, Spüller, ministre de l'instruction publique, s'éleva très catégoriquement contre la constitution du Comité d'instituteurs de la Seine, aux vœux duquel le gouvernement ne pouvait souscrire. La circulaire, en résumé, déniait formellement aux instituteurs tout droit à l'autonomie et tout droit au bénéfice de la loi de 1884.

Elle s'exprime ainsi, dans ses passages les plus saillants :

« Il y a eu, semble-t-il, une assimilation spécieuse qui a pu séduire de bons esprits : pourquoi ne créérait-on pas, pour la profession d'instituteur comme pour les autres, des syndicats professionnels et une union de ces syndicats ? La loi récente sur les associations professionnelles est une des œuvres libérales et généreuses où éclate l'esprit même de la République. Et rien ne fait plus d'honneur au Parlement que l'empressement des professions dites

libérales aussi bien que des professions ouvrières, à se placer sous le régime de cette loi.

» Mais en voulant l'appliquer aux instituteurs publics, on commet une confusion grave : une fonction publique n'est pas une profession, de même qu'un traitement n'est pas un salaire. Le salaire de l'ouvrier est débattu de gré à gré entre l'ouvrier et le patron; c'est une lutte d'intérêts que régit la loi de l'offre et de la demande. L'un et l'autre ne demandent qu'une chose à l'Etat, c'est la liberté de la lutte et de la concurrence, le droit pour chacun de se concerter avec ceux qui ont les mêmes intérêts que lui, pour obtenir de ceux qui ont des intérêts contraires les conditions les plus avantageuses. C'est de ce débat, légitime tant qu'il n'emploie que des moyens positifs et légaux, que résulte finalement l'équilibre des salaires. Les traitements, au contraire, sont fixés par la loi et ne peuvent être modifiés que par elle. A supposer qu'ils paraissent trop bas, se trouverait-il quelqu'un pour prétendre que les fonctionnaires ont le droit de se coaliser et au besoin de se mettre en grève pour imposer à l'Etat un relèvement de l'échelle ?... La loi qui organise les syndicats professionnels leur reconnaît des attributions manifestement incompatibles avec l'idée même d'une fonction publique. Un syndicat professionnel a, de par la loi, la personnalité civile. Conçoit-on une chambre de fonctionnaires revêtue de la personnalité civile en dehors et à l'encontre de l'Etat? Si l'instituteur public exerçait encore, comme autrefois, en vertu d'un contrat de gré à gré passé avec les communes, il prétendrait légitimement au

droit de défendre ses intérêts dans les conditions faites à tous par les syndicats professionnels. C'est ce qui explique, par exemple, l'existence de sociétés ou de fédérations d'instituteurs plus ou moins analogues à des syndicats dans les pays où l'instituteur n'a pas encore acquis le caractère de fonctionnaire public...

» N'est-il pas évident que, devenu membre d'une administration nationale, l'instituteur public ne peut pas tour à tour se présenter comme fonctionnaire et en cette qualité recevoir un traitement fixe, réclamer des garanties de stabilité, ou pour mieux dire d'inamovibilité, sauf le cas de peine disciplinaire, avoir droit à une pension de retraite, et puis tout à coup, changeant de rôle et de caractère, se présenter comme travailleur libre et demander au droit d'association le moyen de défendre ses intérêts contre l'Etat, comme un ouvrier défend les siens, à ses risques et périls, contre ceux du patron ? »

La circulaire contenait, dès cette époque, tous les arguments, devenus depuis classiques, contre le syndicalisme des fonctionnaires : l'idée du lien spécial existant entre le fonctionnaire et l'Etat, lien qui n'a rien de contractuel et qui lui interdit de se croire dans la même situation que le travailleur de l'industrie privée, l'idée aussi des avantages que comporte la situation de fonctionnaire qui doivent lui interdire d'en réclamer d'autres.

Elle arrêta net le mouvement des instituteurs, qui parut mort, ou tout au moins endormi, sous sa forme syndicaliste, jusqu'au début du vingtième siècle.

Cependant, autour de lui, le mouvement corporatif des agents de l'Etat prenait peu à peu une extension considérable. En 1890, on vit se créer, à la suite d'une grève des ateliers de l'Ouest, le Syndicat national des chemins de fer qui, dans les années suivantes, tient des congrès et des meetings, organise des grèves, prend en somme l'attitude d'un groupement de combat.

En 1891, ce furent les agents des postes qui voulurent se réclamer de la loi de 1884. Le débat fut porté à la Chambre. Le Ministre du commerce, interpellé, répondit en reprenant les arguments de la circulaire Spüller, et le mouvement syndical fut arrêté chez les postiers comme il l'avait été chez les instituteurs (1).

En 1893, un groupe parlementaire se constitua à la Chambre pour la défense des intérêts des agents des chemins de fer. Ce fut de lui que vint, en mai, l'interpellation qui amena la chute du ministère Casimir-Périer : M. Jonnart, Ministre des travaux publics, avait refusé à des agents des chemins de fer de l'Etat un congé demandé pour assister à un congrès syndical, en alléguant qu'ils n'avaient pas le droit de se syndiquer. La Chambre ne fut pas de cet avis et mit le ministère en minorité.

De cette séance et de l'ordre du jour ainsi conçu sur lequel elle s'acheva : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement

(1) Rapport Jeanneney sur les associations de fonctionnaires, Chambre des députés, session de 1907, *Journal officiel*, annexe nº 1213.

à la respecter et à en assurer l'exécution », date la distinction entre ceux des agents de l'Etat qui peuvent être assimilés aux travailleurs de l'industrie privée, et invoquer ainsi la loi de 1884, et ceux pour lesquels cette assimilation est impossible. Nous verrons par la suite à travers quelles difficultés on essaya de faire jouer pratiquement cette distinction, qui permit en tout cas très vite à des agents de l'Etat tels que les allumettiers, les ouvriers des manufactures d'armes, les ouvriers des poudres, des tabacs, etc., de se syndiquer sans être inquiétés par les pouvoirs publics.

Pendant toute cette période, le nombre des groupements professionnels d'instituteurs, Amicales départementales, Unions pédagogiques, Associations de secours mutuels, ne cessa d'augmenter. Souvent ils se heurtèrent à l'hostilité de l'Administration, qui gardait à leur encontre l'attitude du ministre Spüller.

De même que la circulaire avait empêché toute réalisation des vœux du congrès de 1887 sur l'organisation des instituteurs en Union générale, l'Administration s'efforça par la suite d'obvier à toute initiative en ce sens (1).

Ainsi, à un congrès qui se tint en 1889, M. Fallières, alors Ministre de l'instruction publique, rappela, dans le discours de clôture, la tradition gouvernementale, hostile en principe aux associations professionnelles de fonctionnaires.

Il compléta ce discours par une circulaire aux préfets, en date du 20 août 1889 (2). Elle conseillait

(1) *Information ouvrière et sociale*, 8 août 1918. Article de M. Glay.
(2) *Bulletin du ministère de l'instruction publique*, 1889, 2, 295.

assez nettement aux instituteurs de se mêler de politique : « Notre législation assure à l'instituteur le degré d'indépendance qui lui est nécessaire pour remplir avec fruit et dignité la mission qui lui est confiée, mais elle ne le met pas, sous prétexte de neutralité, en dehors du pays et de ses institutions. Elle ne devait pas faire, elle n'a pas fait de lui un agent politique ; mais elle ne lui commande pas une affectation d'indifférence systématique... »

Cet appel déplut aux instituteurs, qui en conçurent le désir plus grand encore de se grouper en associations de défense professionnelle.

En 1892, les instituteurs du département de Vaucluse tentèrent d'organiser un congrès régional, dans le but de provoquer une augmentation des traitements. Le préfet demanda des instructions au ministre, M. Léon Bourgeois, qui interdit le congrès. Il trouvait exagérées les prétentions des instituteurs en ce qui concerne leurs traitements, et surtout invoquait les principes en ces termes : « Il est déraisonnable d'assimiler leurs traitements fixés par la loi à des salaires librement débattus, d'autoriser en conséquence les fonctionnaires de l'Etat à se liguer pour peser sur l'Etat, c'est-à-dire à user de la parcelle de l'autorité publique dont ils sont dépositaires pour servir leurs intérêts particuliers. »

Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, quelques décisions administratives cherchèrent encore à arrêter les mouvements corporatifs naissants. Par exemple, en décembre 1895, une lettre de M. Combes au vice-recteur de l'Académie de Paris, refusant d'autoriser une association amicale à tendance corporative ;

en juillet 1896, un avis demandé par le ministre à la section permanente du Conseil supérieur de l'instruction publique sur la constitution de « l'Association amicale des professeurs de l'enseignement public en France » et suivi d'une réponse nettement défavorable ; en janvier 1897, une lettre de M. Rambaud aux recteurs qui, se prononçant dans le même sens, accepte le principe des congrès, à la condition qu'ils ne s'immiscent ni dans les actes de l'administration, ni dans la politique, car « on ne voit pas quel objet précis pourrait se proposer une telle association, si ce n'est précisément une pression à exercer, avec la force que donne une grande collectivité fédérée ou coalisée, soit sur l'administration, soit sur les pouvoirs publics ».

§ 3. — *L'essor du mouvement corporatif. — La Fédération des Amicales. — Les premiers syndicats d'instituteurs. — Attitude du gouvernement et du Parlement. — La Fédération des syndicats. — L'entrée des instituteurs dans les Bourses du travail.*

En 1899, le mouvement corporatif des instituteurs reçut un nouvel essor du fait de la constitution de la Fédération des Amicales. En août, à Laon, le principe en fut posé dans une réunion des associations d'instituteurs, tenue à l'occasion de l'inauguration d'un monument aux instituteurs de l'Aisne fusillés en 1870.

M. Leygues, Ministre de l'instruction publique, avait autorisé la réunion. Cent vingt délégués, repré-

sentant cinquante-deux groupements, y prirent part et décidèrent l'organisation d'un congrès national à Paris en 1900. Celui-ci se tint, en effet, les 6, 7 et 8 août 1900, et quatre cents délégués, envoyés par quatre-vingts associations, y prirent part. Au nombre des questions à l'ordre du jour se trouvait naturellement l'organisation corporative. Le rapport de M. Gouffé définissait l'Amicale : « L'Amicale est une société de perfectionnement pédagogique et de défense des intérêts professionnels et matériels de ses membres. Elle est aussi un groupe de résistance et de combat constitué pour la défense de l'école laïque. Elle accordera son appui à tous les sociétaires, dont elle prendra hardiment la défense dans le cas d'attaques imméritées visant particulièrement le fonctionnaire » (1).

Le Ministre de l'instruction publique, M. Leygues, dans le discours de clôture du congrès, prit une attitude qui paraît un peu surprenante, étant données les déclarations très catégoriques de ses prédécesseurs, depuis Spüller. Il se déclare « partisan de l'association sous toutes ses formes » et ajoute : « Ce qui est bon pour une catégorie de citoyens est bon pour toutes les autres, et vous ne perdez pas cette qualité en entrant dans l'enseignement » (2).

Paroles imprudentes, s'il en fut, et fâcheux axiome !

L'année 1900 fut particulièrement féconde en manifestations du mouvement corporatif des fonc-

(1) *Information ouvrière et sociale*, n° 45, 8 août 1918, article de M. Glay.

(2) *Bulletin des Amicales d'instituteurs*, n° 1.

tionnaires (1). Depuis plusieurs années, les agents des postes s'agitaient, organisaient des grèves et, par leur mouvement, faisaient aboutir, en 1900, la constitution de plusieurs associations : l'Association générale des agents, l'Association générale des sous-agents qui fut autorisée par arrêté ministériel, le Syndicat national des ouvriers des P. T. T. Les postiers étaient encouragés à s'unir par leur propre ministre, M. Millerand. C'est même à cette époque qu'on vit le gouvernement se montrer le plus tolérant, sinon pour les syndicats proprement dits, du moins pour les groupements professionnels en général.

Du reste, la loi de 1901 n'allait pas tarder à intervenir et à favoriser le mouvement plus qu'aucune complaisance ministérielle n'aurait pu le faire.

Dès avant le vote de la loi, un congrès des Amicales d'instituteurs se tint à Bordeaux, et un projet d'organisation fédérale y fut adopté. L'esprit du congrès parut causer au gouvernement une certaine inquiétude, aussi le ministère refusa-t-il aux Amicales l'autorisation de tenir un congrès en 1902.

En 1903, un autre congrès, dûment autorisé, se tint à Marseille. M. Combes, président du Conseil, y assista. Dans le discours de clôture, il reconnut officiellement, au nom du gouvernement, les Amicales et leur Union générale. La loi de 1901 sur les associations ayant été votée entre temps, les Amicales se trouvaient, sous sa protection, parfaitement légales. Le gouvernement n'avait qu'à s'incliner.

(1) *Rapports et documents du Musée social sur le droit d'association des fonctionnaires*, 1912, éd. Rousseau.

Dans la réalité des choses, la loi de 1901 profita à tous les groupements de fonctionnaires qui voulurent se constituer sous sa protection, et le Conseil d'Etat lui-même, quelques années après, dans un arrêt rendu le 11 décembre 1908 (1), devait leur reconnaître formellement ce droit, comme l'avait fait, en 1903, le Tribunal civil de la Seine, à propos du Syndicat des égoutiers de la ville de Paris.

A partir de la loi de 1901, on eût même pu concevoir que le mouvement syndicaliste des fonctionnaires serait enrayé, puisque la loi permettait aux agents de l'Etat de s'unir sans se syndiquer. La Fédération des Amicales, en particulier, protégée par la loi de 1901, parut, pendant quelques années, amplement suffire aux besoins et aux revendications de ses membres, et la nécessité de l'association syndicale ne sembla pas se faire sentir dans l'enseignement primaire.

La Fédération s'employa tout d'abord à améliorer la situation de ses adhérents, obtint pour eux des avantages au point de vue du traitement et de l'avancement. Elle fit campagne contre l'arbitraire. Mais peu à peu, malgré son activité et sa bonne volonté, un certain mécontentement apparut parmi ses adhérents. Beaucoup la trouvaient trop modérée, et, tout naturellement, l'idée syndicaliste reparut. Un courant de sympathie naquit, très vif, entre les instituteurs les plus avancés et les Bourses du travail, et, en 1903, les premiers syndicats d'instituteurs

(1) Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du Ministère des colonies contre Depasse, *Bulletin de l'office du travail*, mars 1909, p. 294-300.

furent constitués. Le mouvement prit naissance dans le département du Var, en décembre 1903 (1). Un cercle d'instituteurs se transforma en syndicat. La transformation fut définitive en juin 1904 : le nouveau syndicat prit son siège à la Bourse du travail de Toulon. En mars 1904, le Syndicat des instituteurs des Pyrénées-Orientales entra à la Bourse du travail de Perpignan. L'exemple fut suivi en 1905 à Lorient et dans les Bouches-du-Rhône.

A la même époque, le mouvement syndicaliste avait pris, chez les postiers, plus d'essor ; les agents et sous-agents affirmaient dans leurs congrès la nécessité de transformer leur Association générale en syndicat. Et le nombre des associations de fonctionnaires de toute espèce ne cessait de croître : en 1901, on en comptait huit déclarées, et quatre-vingt-dix en 1907.

Les instituteurs étaient emportés dans un courant général, irrésistible.

Le gouvernement, par une inertie qui ne peut s'expliquer, sinon par l'attitude pacifique des premiers syndicats d'instituteurs, les toléra. Il fit mieux, dans certains départements : le 20 février 1905, le préfet du Var et l'Inspecteur d'Académie assistèrent au banquet du Syndicat et semblèrent ainsi lui donner une consécration officielle.

A vrai dire, en mai, le ministre du commerce, dans une lettre au président du Syndicat, déniait formellement la légalité du Syndicat, en l'invitant à

(1) Documents du Musée social. — Article de M. Glay dans l'*Information ouvrière et sociale* du 8 août 1918.

se placer sous le couvert de la loi de 1901, mais celui-ci ne cessait pas pour autant d'exister et d'agir.

La guerre éclata entre les syndicats d'instituteurs et le gouvernement seulement au mois d'octobre. Une Amicale de la Seine s'étant transformée en syndicat — le gouvernement semble toujours plus ému quand un mouvement passe de la province à Paris — le préfet de la Seine refusa de recevoir le dépôt des statuts syndicaux, et le parquet entama des poursuites.

La Chambre intervint en faveur des syndicats (1). Le 7 novembre, M. Lasies, interpellant sur l'application aux fonctionnaires de la loi de 1884, à propos des instituteurs qui devaient passer devant le tribunal correctionnel quelques jours plus tard, demanda au gouvernement d'être net, d'indiquer d'une façon précise s'il voulait ou non permettre aux fonctionnaires de se constituer en syndicats, et finalement, il proposa la motion suivante, qui du reste ne tranche pas la question dans un sens favorable aux instituteurs : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers, employés des exploitations de l'Etat aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. »

Le président du Conseil, Rouvier, objecta que c'était demander à la Chambre une besogne d'interprétation et d'application des lois, réservée au pouvoir judiciaire : « Il faut, disait-il, se conformer

(1) *Journal officiel*, Débats parlementaires 1905, session extraordinaire, p. 3078.

à la jurisprudence, qui refuse le droit de se syndiquer aux agents de l'Etat, pris comme puissance publique », et, faisant allusion au rapport Barthou, récemment déposé, qui admettait le droit au syndicat pour tous les fonctionnaires ne détenant aucune portion de puissance publique, il déclarait opportun d'aller moins loin dans l'application de la loi de 1884, et intolérable le syndicat au profit de beaucoup d'agents qui ne sont à aucun titre fonctionnaires d'autorité.

Divers orateurs protestèrent contre cette manière de voir et demandèrent purement et simplement la suspension, jusqu'à nouvel ordre, des poursuites intentées contre les instituteurs. Le Syndicat de la Seine, disaient-ils, avait été de bonne foi, étant donné que d'autres syndicats s'étaient constitués au vu et au su de l'administration, sans encombre. Le ministre essaya de répondre qu'il n'y avait pas eu, dans le Var et dans les autres départements cités, de véritables constitutions de syndicats, mais seulement des projets, et que les instituteurs étaient très suffisamment avertis par diverses circulaires, entre autres celle du ministère Combes, du 12 janvier 1903.

Ces explications ne suffirent pas à la Chambre qui persista à demander, étant bien entendu que les poursuites seraient au préalable ajournées, la modification de la loi de 1884 dans un sens utile aux fonctionnaires, car la jurisprudence ne pourrait qu'aggraver la difficulté par des divergences et des équivoques. Divers projets de résolution furent déposés en ce sens, en particulier un projet Jaurès ainsi conçu : « La Chambre invite le gouvernement

à surseoir à toute mesure répressive et à toute poursuite relativement à l'usage fait, par des fonctionnaires et agents de l'Etat, de la loi de 1884, jusqu'à ce que la Chambre ait statué sur le rapport qui lui est soumis au nom de la Commission du travail » ; et un projet Carnaud : « La Chambre invite le gouvernement à faire remettre les poursuites commencées contre les instituteurs en vertu d'une interprétation douteuse de la loi du 21 mars 1884. »

M. René Renoult fit observer, à l'appui de ces demandes, que les instituteurs, d'après la jurisprudence même, ne sont pas des agents d'autorité, et déclara qu'il fallait attendre le vote sur les conclusions du projet Barthou et ne pas appliquer une loi en voie de transformation.

Finalement, la Chambre aboutit, à une grosse majorité, à un sursis aux poursuites. Il fut cependant interdit aux instituteurs de former de nouveaux syndicats.

Le gouvernement et le Parlement excusèrent cette cote mal taillée en parlant de la loi sur le statut des fonctionnaires qui ne pouvait manquer d'être votée rapidement. En fait, on attend encore cette loi, et cette reculade des pouvoirs publics fut un premier succès pour les syndicats d'instituteurs.

Malgré la défense édictée par la Chambre, de nouveaux syndicats se formèrent de tous côtés : en Maine-et-Loire, dans les Deux-Sèvres, la Loire-Inférieure, le Cher, le Nord, la Marne, le Rhône, dans l'Aube, en Vaucluse.

Dans beaucoup de départements, du reste, le syndicat existait en fait, mais sans aucun dépôt de sta-

tuts. Dans d'autres, le syndicat se créait sous la forme de section détachée du Syndicat de la Seine, ce qui permettait également de ne pas déposer de statuts.

L'esprit des syndicats et des amicales, pendant cette période, devint de plus en plus hardi et batailleur.

Toutes leurs idées sont clairement exprimées dans un manifeste lancé en 1905 par les instituteurs syndicalistes (1).

Ils y proclament en substance qu'ils ont besoin de toute leur indépendance : en vain leur est-il opposé que les fonctionnaires ne peuvent se syndiquer parce qu'ils détiennent une partie de la puissance publique. Les instituteurs n'ont rien à voir avec la puissance publique, ils enseignent, non point au nom de l'Etat, mais « au nom de la vérité ». Or, pour avoir cette indépendance, indispensable au bon accomplissement de leur tâche, il leur faut le droit syndical. Moyennant quoi, à l'autorité administrative impuissante, ils substitueront une organisation syndicale qui travaillera à la transformation de l'Etat. Ce ne sont donc pas seulement des intérêts privés qu'ils envisagent, mais l'intérêt de la société tout entière. C'est bien le syndicalisme fonctionnariste, en sa forme la plus avancée, et la plus intéressante aussi, de la décentralisation par services.

Ils protestent, au surplus, qu'ils ne désirent nullement conquérir le droit de grève, mais seulement obtenir celui d'entrer dans les Bourses du travail et

(1) *L'Humanité*, 24 novembre 1905.

de faire partie de la Confédération générale du travail. Sortis du peuple, destinés par profession à faire l'éducation du peuple, ils veulent affirmer leur sympathie pour tout le mouvement corporatif ouvrier.

A cette époque, du reste, les syndicats d'instituteurs concevaient leur union avec le prolétariat ouvrier à un point de vue un peu pédagogique. Ils pensaient diriger le mouvement ouvrier, lui donner l'impulsion, en leur qualité d'intellectuels du parti. Mais, en quelques années, ils se sont aperçus que les syndicats ouvriers savaient se diriger seuls, et étaient beaucoup plus avancés qu'eux-mêmes dans la voie syndicaliste. Ils ont suivi le mouvement.

Pendant toute leur évolution d'ailleurs, les syndicats d'instituteurs ont été puissamment soutenus par les groupements ouvriers. Dès le début du mouvement, les Bourses du travail votèrent fréquemment à leur adresse des ordres du jour de solidarité (1).

Les principes posés par le manifeste de novembre 1905 ont été depuis constamment mis en pratique par les groupements d'instituteurs. Ils furent approuvés par tous. Dans son numéro du 2 décembre 1905 (2), le *Manuel général de l'instruction primaire,* qui n'a

(1) Motion adoptée par la Conférence des Bourses du travail, Marseille, 1908. « La Conférence des Bourses ou Unions, considérant l'utilité de lutter contre l'enseignement officiel, de plus en plus adapté aux besoins de la conservation capitaliste, encourage les groupements locaux ou régionaux à exercer leur initiative par le théâtre, les promenades, les achats de livres, les cours du soir, afin de réagir contre les méthodes de classe de l'enseignement bourgeois. »

(2) Page 98.

jamais passé pour un organe aux opinions politiques très avancées, commentait ainsi le manifeste : « Nos instituteurs ont été sans cesse invités par les ministres eux-mêmes à se considérer comme les serviteurs du peuple, à ne jamais perdre contact avec l'ouvrier, le paysan, le travailleur dont les enfants leur sont confiés. De là à partager leurs soucis, leurs efforts d'émancipation, il n'y avait qu'un pas, il est vrai. Comme l'instituteur est appelé à enseigner que le salut des travailleurs est dans l'association sous toutes ses formes, n'est-il pas naturel que l'instituteur, étant peuple et voulant rester peuple, désire se placer lui-même sous ce régime ? Pour engager les ouvriers à se syndiquer, que peuvent faire de mieux les instituteurs que de se ranger eux-mêmes à leurs côtés dans la grande famille des syndicats professionnels ? »

Le manifeste de 1905 fut donc suivi d'une agitation générale, entretenue sans relâche par des appels, des conférences, des congrès, des meetings.

Au début de 1906, la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs fut créée. D'accord avec les associations de postiers, alors en pleine vigueur, elle provoqua la constitution d'un « Comité pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des départements et des communes ». Le secrétaire général de la Fédération, l'instituteur Nègre, devint la cheville ouvrière de ce comité.

En 1906, de nouvelles formations de syndicats d'instituteurs, dans le Finistère et dans la Somme, furent arrêtées par le gouvernement, qui menaça de poursuivre. Les instituteurs avaient beaucoup espéré

de la venue au pouvoir de M. Briand ; ils furent déçus dans leurs espoirs. « L'arrivée de Briand, dit un article de M. Laurin (1), au ministère de l'instruction publique fut favorablement accueillie par les instituteurs « avancés ». Cette confiance en un ministre socialiste était naturelle chez des gens de bonnes intentions. Il apparaissait comme un socialiste « bon teint », cet apôtre de la grève générale, et non pas seulement comme un radical plus ou moins socialisant, comme autrefois Millerand. Il venait au bon moment...

» Mais ces bons instituteurs furent complètement déçus. Briand continua la tradition des grands-maîtres de l'Université et montra, dans les rares actes de son ministère, qu'il entendait conserver à l'autorité et à la hiérarchie tout leur prestige. »

Les tentatives de constitution de syndicats cessèrent devant l'hostilité gouvernementale.

Mais la guerre ne s'arrêta pas du même coup entre le gouvernement et les syndicats d'instituteurs.

Au début de 1907, le Syndicat du Rhône entra à la Bourse du travail de Lyon. Le gouvernement tenta d'empêcher cette affiliation, discuta, donna des délais ; finalement, la victoire resta au syndicat, qui continua à siéger à la Bourse du travail.

La Fédération nationale des syndicats soutint naturellement avec énergie cette initiative et le secrétaire général, Nègre, fit à cette occasion, au Conseil confédéral, un discours significatif :

« Le secrétaire général fait ressortir toute l'impor-

(1) *Mouvement socialiste*, 1907, I, p. 297.

tance de la question qui se trouve posée par le cas du Syndicat du Rhône. Il rappelle qu'au régime de tolérance, telle qu'elle a été pratiquée au lendemain des poursuites contre le Syndicat de la Seine, sous le ministère Rouvier, régime large et vraiment libéral, qui permettait aux syndicats d'instituteurs de se développer librement, d'adhérer aux Bourses du travail, a succédé, avec l'arrivée au pouvoir de M. Briand, une guerre sournoise contre les syndicats d'instituteurs. M. Briand ne tolérera pas, dit-il, la constitution de nouveaux syndicats ; il empêchera l'adhésion de ces syndicats aux Bourses du travail. Par ces mesures de réaction, M. Briand espère arriver à arrêter net notre développement et à entraver, en isolant nos syndicats des autres syndicats ouvriers, le mouvement qui porte les instituteurs à fraterniser avec les autres travailleurs organisés. C'est en somme la rupture du *statu quo* se traduisant par une restriction des droits qu'il consacre. C'est une régression, un pas en arrière dans la voie des libertés conquises.

» Déjà, à deux reprises, dans l'affaire du Syndicat de la Somme et dans celle du Syndicat du Finistère, le ministère Briand a, par la menace et l'intimidation, réussi à entraver notre marche. C'est une troisième tentative qui commence. Cette fois-ci, elle ne réussira pas. Nos camarades du Rhône ne capituleront pas, et, quant à nous, nous saurons les soutenir (1). »

(1) Cité par M. Briand, *Journal officiel*, Documents parlementaires, 1907, 2, p. 9049.

Le Syndicat de la Seine, la même année, eut moins de succès. Le préfet de la Seine lui interdit l'entrée de la Bourse du travail. Il y eut de violentes protestations. M. Clemenceau, alors président du Conseil, reçut une délégation d'instituteurs ; ceux-ci lui firent parvenir ensuite un long mémoire pour justifier les prétentions du syndicat ; M. Clemenceau répondit par une lettre dont il convient de citer quelques passages et d'analyser l'ensemble.

Elle rappelle tout d'abord aux instituteurs que le gouvernement vient de déposer un projet de loi sur les associations de fonctionnaires, de nature à donner toute satisfaction à leurs revendications d'ordre professionnel. Mais, comme les fonctionnaires déclarent le projet fait pour la catégorie des fonctionnaires, qui n'existe plus, à les entendre, et réclament d'être assimilés aux ouvriers des entreprises privées, elle qualifie cette assimilation de prétention « ni raisonnable, ni légitime » ; enfin, elle résume de façon catégorique tout ce qui interdit au gouvernement de reconnaître les syndicats de fonctionnaires, et surtout de tolérer leurs prétentions à se voir appliquer le droit commun ouvrier dans son intégrité.

« Vous êtes, y est-il écrit, pourvus d'un emploi par décision officielle, et vous ne pouvez en être privés que dans certaines conditions fixées par la loi. Vous prenez place dans une société hiérarchisée où vous recevez, pour un nombre limité d'heures de travail, un traitement établi par la loi ; où vous bénéficiez d'un avancement régulier, à l'abri des crises économiques ; où le droit vous est donné de faire appel de toute mesure préjudiciable à un

conseil composé pour partie de délégués élus par vous; où vous jouissez d'avantages divers tels qu'un traitement de congé pendant la maladie, la gratuité de l'enseignement secondaire pour vos enfants, des réductions sur les tarifs de chemins de fer; où vous n'avez ni à débattre le taux de votre rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse des salaires, ni à vous assurer contre le chômage, ni à redouter un lendemain sans travail et sans retraite; où, pour conclure, vous apparaissez bien comme formant dans la société une catégorie spécialement avantagée avec des droits, et même, j'ose le dire, avec des devoirs particuliers.

» Au premier rang de ces obligations, il faut placer celle d'assurer la continuité du service public auquel vous êtes attachés. En acceptant une fonction de l'Etat, vous renoncez au droit d'abandonner votre travail par une entreprise concertée. Un contrat public, débattu au Parlement, vous lie à la nation elle-même. Le rompre par une action simultanée est autre chose qu'une grève : c'est une entrave mise à l'exercice de la souveraineté nationale dans le fonctionnement d'un ou plusieurs de ses organes. »

Les mêmes arguments servaient contre l'admission dans les Bourses du travail : les fonctionnaires, par la situation que l'Etat leur fait, échappent à la loi de l'offre et de la demande, puisqu'ils ne peuvent modifier par des transactions privées les conditions de leur travail ; les Bourses du travail n'ont donc aucun rôle à jouer pour eux.

De même, pour leur affiliation à la C. G. T. Etant données les doctrines qu'elle défend : apologie

du sabotage et de l'action directe, appel à la désertion, à la violence, à la grève générale, propagande antimilitariste et antipatriotique, la place d'un fonctionnaire de l'Etat, d'un éducateur de la jeunesse surtout, n'est pas dans ce milieu : « Si tel est le but que vous proposez à votre activité, dit M. Clemenceau, la loyauté vous commande de renoncer d'abord à prendre rang dans l'ordre de choses dont vous poursuivez l'anéantissement. La France, en tous cas, ne saurait vous livrer ses enfants pour vous permettre d'expérimenter sur eux le « sabotage » des jeunes intelligences. »

Après trois mois de lutte, le syndicat dut s'incliner.

En Maine-et-Loire, en 1908, même bataille. Cette fois, le syndicat triompha, et entra à la Bourse du travail.

§ 4. — *L'affiliation à la C. G. T. — Les projets de statut des fonctionnaires — La question de la grève.*

Dès 1907, le Congrès de Nantes avait décidé que les syndicats d'instituteurs devaient adhérer à la Confédération générale du travail, et motivé son vote par les considérants suivants :

« 1° Que la C. G. T. est l'expression vivante et agissante de la solidarité prolétarienne et qu'elle est le trait d'union indispensable entre toutes les organisations syndicales ; 2° que les instituteurs, salariés de l'Etat, ont, comme tous les autres salariés, des revendications à présenter à leur employeur, l'Etat-patron, qu'ils ne sauraient confirmer la thèse gou-

vernementale qui dresse une barrière entre le prolétariat administratif et le salariat de l'industrie ; 3° qu'en adhérant à la C. G. T. ils accomplissent leur devoir de solidarité ouvrière et restent libres de leur méthode et de leur tactique ; 4° que les syndicats ouvriers ont en toute occasion appuyé et encouragé les revendications des salariés de l'Etat. »

L'adhésion à la C. G. T. ne fut, du reste, rendue effective qu'en 1910, sans opposition de la part du gouvernement. Une seule allusion y fut faite à la Chambre, en mai 1907 (1), par M. Briand, Ministre de l'instruction publique. Il tira argument de cette affiliation pour répondre aux interpellations au sujet de la révocation de l'instituteur Nègre, sur laquelle nous aurons à revenir dans un instant.

Au total, le point sur lequel portèrent toutes les batailles entre la Fédération des syndicats et le gouvernement, à partir de 1907, fut la question du statut des fonctionnaires. Il est du reste remarquable que, sur cette question, tous les syndicats ont toujours été en désaccord, plus ou moins violent, avec le gouvernement.

Le 11 mars 1907, le ministère Clemenceau avait déposé à la Chambre un projet de loi sur le statut des fonctionnaires, qui fut très mal accueilli par les instituteurs. Voici en quels termes le jugeait M. Laurin (2) : « C'est tout simplement un défi au bon sens et au droit. Toutes les craintes de la bourgeoisie contre l'action autonome et révolutionnaire des employés de l'Etat s'y trouvent symbolisées : la

(1) *Journal officiel*, Documents parlementaires, 1907, 2, p. 904 sq.
(2) *Mouvement socialiste*, 1907, I, p. 309.

défense de se syndiquer, d'entrer dans les Bourses du travail, de faire grève. En regard de ces proscriptions, aucun véritable avantage, à peine la consécration légale d'un état de choses que l'usage avait fini par établir. »

Le statut, dit M. Laurin, est un « recul considérable ».

Peu de jours après le dépôt du projet, et comme réponse, le « Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat » faisait afficher une « Lettre ouverte à M. Clemenceau, président du Conseil ». On y lisait en particulier des phrases de ce genre : « Monsieur le président du Conseil, votre contrat (1) n'est qu'une spoliation systématique, puisqu'il implique notre déchéance économique et morale, notre asservissement. Dans l'antiquité, l'esclave était rivé, pour ainsi dire, à la meule du maître. Aujourd'hui, sous prétexte que l'Etat s'est fait industriel, vous prétendez nous river à la machinerie de l'Etat. La puissance patronale se double ici de la puissance politique et coercitive. L'arbitraire de l'Etat s'ajoute au privilège du patron. »

Et plus loin : « Il s'agit de notre travail, de la chose qui, « après l'amour, souffre le moins l'autorité ». Pour nous, le travail est chose sacrée, nous refusons de le prostituer à la raison d'Etat. »

Cette lettre ouverte amena des poursuites et des révocations, en particulier celle de Nègre, malgré les objections du Comité qui affirmait avoir usé de son droit strict en faisant afficher une protestation

(1) Le contrat public, débattu par le Parlement, qui lie les fonctionnaires à la nation, et dont M. Clemenceau avait parlé dans sa lettre aux instituteurs précitée.

parfaitement légitime et nullement injurieuse pour le gouvernement.

Les congrès de 1908 et de 1909, tenus par la Fédération, confirmèrent les idées exprimées par la Lettre ouverte ; ils repoussèrent complètement tout projet de statut et demandèrent pour les salariés de l'Etat l'application du droit commun de la loi de 1884.

Au congrès de 1909 également, les membres de la Fédération des Amicales, abandonnant sur ce point les idées du manifeste de 1905, posèrent, avec précaution d'ailleurs, le principe du droit de grève. « Considérant que le droit de grève ne doit être envisagé que comme une étape nécessaire, mais provisoire, de l'évolution économique et sociale des travailleurs et que tous les bons citoyens doivent appeler de leurs vœux l'avènement, au premier jour, du principe pacificateur et fécond de l'arbitrage obligatoire. » Ce paragraphe n'avait du reste pas été voté sans hésitation. L'assemblée craignait qu'on pût y voir un blâme pour la grève des postiers, toute récente ; ce sentiment montre bien que la Fédération n'était pas en principe hostile au droit de grève, quant à son application actuelle. L'arbitrage obligatoire était encore un idéal assez lointain, et la grève, en attendant, apparaissait comme un remède normal aux maux dont souffrent les salariés de l'Etat.

Tous les membres de la Fédération des amicales, il faut le reconnaître, n'étaient pas de cet avis (1).

(1) M. Nègre lui-même n'a-t-il pas dit autrefois : « Une grève d'instituteurs est néfaste en soi, en ce qu'elle n'atteint pas l'Etat-patron et en ce qu'elle se retourne directement contre le prolétariat dans la personne de ses enfants. »

En 1910, M. Courrèges, secrétaire de la Fédération et partisan d'un syndicalisme modéré, écrivait (1) à propos de la grève des fonctionnaires : « Je ne suis pas pour la grève des fonctionnaires, voici pourquoi. Les services publics sont les organes essentiels de la nation. Supposez avec moi que les percepteurs ne perçoivent plus l'impôt, que les instituteurs ne fassent plus la classe, que les gardiens de la sécurité publique abandonnent leur service, qu'enfin une partie ou la totalité des services publics ne fonctionnent plus. Qu'arrivera-t-il ? La nation est frappée au cœur. Qui souffrira le plus de cette situation ? Les humbles, les petits. Les fonctionnaires qui ont des garanties que n'ont pas les ouvriers doivent renoncer d'eux-mêmes à ces moyens. »

En fait, quelle que soit l'opinion qui domine actuellement parmi les instituteurs, ils ne se sont jamais mis en grève. Est-ce seulement parce que l'occasion propice leur a manqué ?

La Fédération des syndicats d'instituteurs, une fois en lutte ouverte avec les pouvoirs publics, s'organisa sérieusement. A côté d'un réel souci de perfectionnement professionnel, elle proclamait son intention de faire sur les détenteurs du pouvoir une pression constante, afin qu'ils abandonnent leurs prérogatives, et son désir de coordonner ses efforts avec ceux de tous les autres salariés de l'Etat, en vue d'une action plus efficace.

Son but suprême, c'est celui de tous les syndicats de fonctionnaires : elle veut prendre en mains la

(1) *Petite République*, 21 décembre 1910.

direction de l'enseignement primaire, le réorganiser, éliminer peu à peu le Parlement et le gouvernement, conquérir enfin l'autonomie professionnelle du corps des instituteurs.

« Nous voulons, disait la Lettre ouverte à M. Clemenceau, substituer à l'enseignement abstrait, idéologique, encyclopédique de l'Etat un enseignement pratique, concret, qui réponde aux besoins réels des différentes populations : donner aux enfants l'amour du travail, car le travail jusqu'ici opprimé, spolié, méprisé, doit devenir l'idéal nouveau, le principe de toute vertu, le ciment de la cité moderne. »

Au Congrès de Lyon, en 1908, un pas de plus fut fait. La Fédération, prenant parti nettement dans la lutte des classes, proposa de créer des rapports permanents entre les ouvriers et les instituteurs, qui travailleraient ensemble à réformer les programmes d'enseignement. Les postiers, qui devaient se mettre en grève en 1909, s'agitaient alors, et l'esprit des associations de fonctionnaires devenait de plus en plus turbulent.

Le gouvernement s'émut de cette nouvelle hardiesse et interdit formellement le Congrès mixte. Les instituteurs s'inclinèrent et renvoyèrent le Congrès à l'année suivante.

En 1910 seulement, le projet fut réalisé, cette fois sans opposition de la part du gouvernement; des délégués ouvriers assistèrent au Congrès d'Angers et débattirent avec les instituteurs les conclusions d'un rapport sur l'éducation civique et morale adaptée aux besoins de la classe ouvrière. L'union étroite des syndiqués de l'enseignement primaire et des

syndiqués de l'industrie fut proclamée, avec le motif que les uns et les autres doivent participer à la même œuvre : l'éducation du prolétariat. A l'issue de ce Congrès fut voté l'ordre du jour suivant :

« Les assistants, après avoir entendu les camarades Léger, Nègre, Foy et Jouhaux, protestent avec énergie contre les mesures arbitraires prises à l'égard d'instituteurs syndiqués ;

» Constatent que le rapprochement devient de plus en plus nécessaire entre la classe ouvrière organisée et les instituteurs syndiqués, afin de pouvoir résister efficacement à la prétention émise par l'Etat de déformer les cerveaux de nos enfants ;

» Enregistrent avec plaisir le développement de l'idée syndicaliste chez les instituteurs, les engagent à persévérer dans cette voie et les assurent de l'appui effectif de la classe ouvrière dans la lutte nécessaire et féconde qu'ils poursuivent pour la réalisation de l'idéal de justice et de progrès. »

Malgré tout, la Fédération des syndicats d'instituteurs, dès 1908, avait vu sa situation devenir mauvaise, tant au point de vue moral qu'au point de vue financier. Une espèce de malaise y régnait, causé par des discordes. Depuis la situation n'a fait qu'empirer.

§ 5. — *Fédération des Syndicats et Fédération des Amicales.*

Et pourtant les instituteurs n'ont rien perdu de leur confiance dans la réussite de leurs projets. Le gouvernement arrêtant trop énergiquement l'essor

des syndicats, les instituteurs syndicalistes ont pris le parti de *syndicaliser les Amicales*. Les syndicalistes doivent peu à peu mettre la main sur les postes importants des Amicales, et y introduire l'esprit syndicaliste.

Les membres de la Fédération des Amicales protestent d'ailleurs quand on parle de cette « syndicalisation des amicales (1) ».

La Fédération des Amicales est venue souvent, disent-ils, au secours de la Fédération des syndicats, mais toujours « parce qu'un abus de pouvoir l'exigeait ». Les deux fédérations gardent leur autonomie, et leurs doctrines sont opposées sur bien des points.

En fait, après être pendant longtemps restée stagnante et plutôt routinière, la Fédération des Amicales est, au cours des dix dernières années, devenue syndicaliste, mais de façon plus modérée que la Fédération des syndicats. Elle demande depuis longtemps un statut pour les fonctionnaires, elle a insisté sur ce point dans ses congrès, en particulier en 1909, aux Congrès de Paris et de Nancy.

Les deux Fédérations sont en rapports étroits. Et même, pour qui les voit du dehors, comme représentatives de l'esprit de leurs membres, elles peuvent être considérées comme ne formant qu'une vaste association où se retrouvent côte à côte toutes les nuances du syndicalisme fonctionnariste. A gauche, sont les vrais syndicalistes, les plus ardents, les plus actifs aussi, les partisans de l'action directe,

(1) Voir l'article de M. Glay, *Information ouvrière et sociale*, 8 août 1998.

en collaboration étroite avec la C. G. T. pour la lutte des classes, qui essaient de toutes leurs forces d'entraîner la masse. La droite réprouve ces idées. Elle ne voit dans le syndicalisme qu'un moyen passager de lutter contre le favoritisme et les abus actuels. Pour elle, quand aura été supprimé le favoritisme, par l'octroi d'un statut aux fonctionnaires, le syndicalisme disparaîtra de lui-même. En attendant, elle considère l'affiliation à la C. G. T., « foyer de désordre et d'anarchie » (1), comme inutile et dangereuse. Au centre, que compose la masse, c'est l'opinion intermédiaire, réprouvant la grève des fonctionnaires et l'affiliation à la C. G. T., mais demandant l'entrée aux Bourses du travail, parce que les instituteurs ont besoin de connaître le peuple, dont ils instruisent les enfants. Les instituteurs imbus de ces idées réclament donc des garanties légales contre l'arbitraire de l'administration et les ingérences des politiciens, le droit commun de l'association professionnelle, et l'organisation de la collaboration des instituteurs à la réforme et au développement de l'enseignement primaire. La gauche, elle, va plus loin en ce qui concerne cette dernière revendication ; elle demande la véritable autonomie professionnelle.

Les années ont passé sans que le statut des fonctionnaires soit voté, et sans que, sur bien des points, leurs revendications aient reçu satisfaction. Le mouvement corporatif des instituteurs est resté très

(1) Article de M. Chabozy, instituteur à Asnières, *Petite République*, 22 janvier 1911.

actif. Pendant la guerre même, malgré la mobilisation d'un grand nombre de leurs membres, les groupements d'instituteurs, syndicats et amicales, n'ont cessé de fonctionner et de tenir annuellement leurs congrès, du moins quand l'autorisation leur en a été donnée. La Fédération des amicales, que les pouvoirs publics voient d'un œil plus favorable que la Fédération des syndicats, puisqu'elle est légalement reconnue, n'a pas cessé de se tenir en rapports avec l'Administration et de collaborer avec elle.

Dans le courant de 1918, par exemple, à propos d'un projet d'organisation de l'enseignement postscolaire, la Fédération, d'accord avec l'Administration, envoyait à ses groupements départementaux une circulaire les priant de fournir leurs avis et observations sur la question (1).

En 1918 également, on signalait (2) une intéressante collaboration des groupements professionnels et de l'Administration. Des mouvements avaient été entièrement préparés par les inspecteurs d'Académie, de concert avec les Amicales et les conseillers départementaux.

Toutes ces tentatives tendent toujours au même but : la collaboration des pouvoirs publics et des fonctionnaires pour tout ce qui concerne la fonction.

Le congrès de la Fédération des amicales (3), tenu en août 1918, a été tout particulièrement intéressant. L'esprit du congrès se trouve fort bien

(1) *Information ouvrière et sociale*, n° 44, 4 août 1918.
(2) *Idem*, n° 83, 22 décembre 1918.
(3) Voir le compte rendu du Congrès par M. Glay, *Information ouvrière et sociale*, n° 47, 15 août 1918.

résumé dans un compte rendu de M. Glay, secrétaire adjoint de la Fédération : « On a, dit-il, le sentiment, en examinant les travaux des Amicales, que loin de contribuer au développement de l'anarchie sociale, ils fortifient, en l'épurant, l'autorité gouvernementale. »

Cette « épuration », c'est, sous un autre nom, la décentralisation par services. L'idée commune à tous les travaux du congrès est là, nous allons le voir par quelques exemples.

A l'ordre du jour du Congrès, comme à l'ordre du jour du Congrès des syndicats qui devait se tenir quelques jours plus tôt (et qui fut interdit, comme en 1917, non sans protestation de la part de la C. G. T., qui jugea cette mesure « incompatible avec le libre exercice des libertés syndicales ») figuraient la réorganisation de l'école primaire avec l'extension de la scolarité obligatoire pour les adolescents, et le relèvement des traitements du personnel.

Au sujet du rapport de la secrétaire fédérale, on y parla des résultats de l'action corporative pour l'année 1917-1918, des réformes accomplies, des projets amorcés au Parlement. « Tous ces résultats, le rapport le fait remarquer, sont dus à la pression exercée par les organisations ouvrières et par les autres associations de fonctionnaires ; les instituteurs doivent s'en souvenir le cas échéant, et user de la même solidarité vis-à-vis des camarades des autres professions. »

Le débat le plus intéressant du congrès fut relatif au droit syndical. La question était rendue très actuelle par la dissolution du Congrès des syndicats

et les récentes résolutions des postiers. A l'unanimité, le Congrès vote l'ordre du jour suivant :

« Le Congrès,

» En présence de la diversité d'appréciation du régime de tolérance établi depuis 1905 pour les syndicats de fonctionnaires, interdisant aux instituteurs syndiqués ce qui est autorisé pour d'autres agents de l'Etat bénéficiaires du même régime pour la tenue des congrès ;

» Considérant que la Chambre des députés est saisie d'un projet de loi venant du Sénat et modifiant la loi de 1884 ;

» Que le rapporteur, M. Lauche, est favorable à l'amendement Deshayes étendant aux fonctionnaires le droit syndical ;

» Renouvelant les vœux émis à différentes reprises par les Amicales dans tous les congrès fédéraux;

» Donne mandat au bureau fédéral pour proposer à la Fédération des fonctionnaires un plan d'action économique, afin que le Parlement unifie pour les travailleurs manuels et intellectuels le régime légal des syndicats professionnels. »

Le Congrès avait à étudier ensuite différentes questions d'organisation professionnelle. Sur la question de l'enseignement post-scolaire, en particulier, les projets gouvernementaux paraissaient à la Fédération tout à fait insuffisants. On proposait une refonte totale de l'enseignement primaire, en invoquant l'intérêt qu'il y a pour le pays à avoir une classe de travailleurs solidement préparée à la reprise de la vie économique. A une grande majo-

rité, le Congrès décida une enquête sur ce sujet auprès des organisations ouvrières et patronales.

Sur un autre point, l'éducation physique des enfants, on en est arrivé à une collaboration directe avec le ministère de la guerre.

Sur la question des traitements, les membres du Congrès étaient partagés. Fallait-il se contenter, au moins pendant la durée de la guerre, des améliorations apportées par les indemnités de vie chère, ou bien demander sans plus attendre l'élévation de traitement nécessaire pour assurer le recrutement du personnel ? Le rapporteur fut du second avis, pour des raisons qui, dit-il, sont d'ordre matériel, moral et national.

Matériellement, avec les conditions actuelles de la vie, en doublant les traitements de 1914, on n'arrive pas encore à un chiffre suffisant.

Moralement, étant donné le rôle social que doit jouer l'instituteur, les traitements sont insuffisants pour assurer sa dignité et son indépendance.

« L'instituteur, dit le rapport, n'a pas la considération à laquelle il peut prétendre, parce que les masses le savent mal payé, besogneux. Les autres fonctionnaires le prennent parfois aussi pour un parent pauvre, et il en résulte chez certains d'entre nous une gêne, une défiance de soi qui paralysent nos efforts, sans compter qu'auprès des enfants notre prestige en est diminué. Pour vivre et faire vivre notre famille, nous sommes le plus souvent obligés d'ajouter à notre travail scolaire des besognes supplémentaires. Dans la plupart des communes, l'instituteur est secrétaire de mairie et, de ce fait,

qu'il le veuille ou non, il devient l'homme de la municipalité, d'un groupe, d'une coterie, d'un comité ou d'un parti politique. D'où, pour lui, une double dépendance matérielle et morale. »

Au point de vue national enfin, le rôle de l'instituteur serait énorme dans la reconstitution du pays si durement frappé par la guerre. Le corps des instituteurs devrait être une élite, et on n'aurait cette élite qu'en lui assurant des traitements suffisants.

Certes, à la condition que « l'épuration » dont parle M. Glay n'aille pas jusqu'à l'anémie, il y a là un ensemble de vues fort intéressant.

§ 6. — *L'extension de la loi de 1884 aux fonctionnaires. – Le vote de la Chambre du 21 février 1919. — Attitude des groupements d'instituteurs.*

Dans le courant de 1918, un projet de loi tendant à étendre la capacité civile des syndicats professionnels et en même temps à étendre aux fonctionnaires, ou au moins à certains d'entre eux, le droit de se syndiquer, avait été discuté à la Commission du travail de la Chambre. Le rapporteur, M. Lauche (1), se montrait favorable à l'extension du droit syndical aux fonctionnaires.

« Le droit syndical aux fonctionnaires, disait le rapport, ne peut plus être contesté, puisqu'on leur a permis de se grouper dans la forme prévue par la loi de 1901. Et ce groupement ne donne pas à ces travailleurs la satisfaction qu'ils réclament. Il faut

(1) *Journal officiel* du 17 décembre 1918, annexe nº 4945.

leur donner le droit au syndicat. Plusieurs se sont constitués et on les a simplement tolérés. Il est impossible de ne pas donner à ces travailleurs un statut qui leur permette de se rapprocher des travailleurs des usines et des champs, qui sont tous solidaires. »

On commentait, dès la fin de 1918, le rapport Lauche, et le vote de la loi était attendu avec impatience.

La Fédération des amicales d'instituteurs, en janvier 1919, envoyait un appel aux parlementaires et aux membres du gouvernement, pour leur demander de hâter le vote de la loi (1).

« Dans tous leurs congrès, dans toutes leurs assemblées générales, dit l'appel de la Fédération, les instituteurs des Amicales et leur Fédération ont demandé le bénéfice de la loi de 1884, et déjà, par une action persévérante, ils ont fait de leurs groupements, régis par la loi de 1901, de véritables associations professionnelles qui pourraient être rangées dans la catégorie des syndicats par leurs aspirations et par leur forme d'activité si l'administration n'avait pas empêché leur évolution. »

La Fédération proteste ensuite contre le régime de tolérance vis-à-vis des syndicats constitués, qui permet à l'arbitraire de s'exercer sans contrôle et aux associations de dépendre du caprice de leurs ministres successifs. La loi nouvelle assurera l'égalité entre tous les groupements.

En ce qui concerne les instituteurs, étant donné le rôle social qu'ils vont avoir à jouer dans la reconsti-

(1) *Information ouvrière et sociale*, nº 86, 16 janvier 1919.

tution nationale, le droit syndical est tout particulièrement urgent à obtenir. « L'éducation par l'école prolongée, qui a l'ambition de faire des hommes, préparera aussi de bons ouvriers et d'habiles techniciens, à condition de ne pas perdre le contact avec la vie ouvrière elle-même. La logique exige dans ces conditions que les éducateurs soient eux-mêmes admis à pénétrer dans les organisations ouvrières, et, par voie de conséquence, à faire usage des libertés syndicales... Ils demandent leur place au milieu des travailleurs. Ils connaîtront mieux les aspirations du peuple dont ils éduquent les enfants; ils utiliseront aussi la force réalisatrice du syndicat pour l'exécution des nouvelles lois scolaires... » « Loin de réclamer l'école à l'instituteur, nous voulons au contraire briser le cadre étroit de la loi de 1901 qui limite notre droit corporatif à la défense des intérêts de la carrière, pour rendre plus profitable à la collectivité la fonction sociale de nos groupements. »

Le 21 février 1919, enfin, la Chambre des députés vota le texte destiné à devenir l'article 9 nouveau de la loi de 1884, et rédigé de la façon suivante :

« Il est ajouté à la loi du 21 mars 1884 un article 9 nouveau, ainsi conçu :

» La présente loi est applicable aux professions libérales, ainsi qu'aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat, des départements, des communes et des services publics, à l'exclusion toutefois des catégories ci-après :

» 1° Militaires de tous grades des armées de terre et de mer en activité de service;

» 2° Fonctionnaires et agents de police ;
» 3° Magistrats de l'ordre judiciaire ;
» 4° Préfets et sous-préfets. »

Le texte ainsi voté revint ensuite devant le Sénat, puis devant la Chambre et, après des discussions assez touffues, la loi n'a pas encore été votée, à l'heure actuelle.

La discussion à la Chambre de la proposition, et aussi les travaux préparatoires, permettent de saisir dans quel esprit ce projet a été conçu et exécuté et comment on entend, à la Chambre et au gouvernement, que le texte nouveau soit appliqué.

Le premier texte sur lequel le gouvernement et la commission du travail s'étaient mis d'accord était ainsi conçu : « La présente loi est applicable aux professions libérales et aux employés et ouvriers de l'Etat, des départements, des communes et des services publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique. »

Cette rédaction reproduisait l'ancien projet Barthou et se reportait aussi aux théories du genre de celles de M. Berthélemy, distinguant entre la puissance publique proprement dite et la gestion.

Le texte actuel semble préférable. Toutefois il ne coupe pas court aux difficultés d'interprétation. On aura encore besoin de chercher qui, parmi les fonctionnaires, est considéré comme détenant ou ne détenant pas une portion de la puissance publique (1).

(1) Ceux qui ne peuvent se syndiquer ne sont pas limitativement énumérés. Ne doit-on pas compter les conseillers et les secrétaires généraux de préfecture comme détenant, accidentellement au moins

La question des syndicats de fonctionnaires sera donc désormais nettement tranchée. Les fonctionnaires auront le droit de se syndiquer, sauf quelques catégories où vraiment le droit syndical est apparu comme une atteinte par trop choquante à la dignité du gouvernement. La loi de 1884 s'applique aux fonctionnaires tout comme aux travailleurs des entreprises privées, sans restrictions.

Le gouvernement n'est pas allé jusqu'au bout dans l'application du droit commun ouvrier à ses fonctionnaires. Il leur reconnaît le droit de se syndiquer, mais pas le droit de se mettre en grève.

Le désir du gouvernement était même — et le ministre du travail avait insisté sur ce point devant la Commission — d'ajouter au premier paragraphe proposé par lui l'addition suivante, qui indiquait explicitement que le gouvernement refusait aux fonctionnaires le droit de grève : « Toutefois, dans les administrations publiques de l'Etat, des départements ou des communes, la cessation concertée du travail entraîne la rupture du contrat de travail. » La commission n'a pas adopté ce paragraphe, motif pris de ce que la jurisprudence, fixée en ce sens, rendait le paragraphe inutile.

A la Chambre, rappelant cette discussion sur le projet de loi, le ministre du travail a fait allusion à un scrupule qui était venu aux associations de fonctionnaires, avec lesquelles il s'était entendu au sujet de cette disposition. Les fonctionnaires avaient

— lorsqu'ils remplacent le préfet — une partie de la puissance publique? Les directeurs des ministères ne sont pas non plus compris dans les catégories précitées.

craint, à un moment donné, qu'elle ne portât atteinte au droit de coalition des autres corporations (1).

M. Colliard, Ministre du travail, les rassure à ce sujet, et il indique nettement, du même coup, comment le gouvernement comprend la situation des fonctionnaires. « Il ne faut pas comparer, dit-il, les fonctionnaires de nos grandes administrations avec les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce. Les fonctionnaires sont des professionnels, c'est entendu, mais ils sont liés par des contrats qui n'ont rien de commum avec ceux de l'industrie et du commerce. »

Au reste, le gouvernement ne prétendait pas, en faisant adopter le texte qu'il proposait, rendre toute grève de fonctionnaires impossible. La grève n'est pas forcément le fait d'un syndicat, et elle peut toujours se produire malgré les textes.

Le rapporteur, M. Lauche, répondant au ministre, a indiqué à la Chambre pourquoi la commission avait cru devoir refuser l'adjonction réclamée par le ministre au sujet de la cessation concertée du travail par les fonctionnaires. Selon lui, et selon l'avis de la Commission du travail, une disposition concernant la grève n'est pas à sa place dans la loi de 1884, loi sur les syndicats et non sur la grève. Le droit de grève est donné aux travailleurs par la loi de 1864. Il ne faut pas confondre les deux. « On peut être

(1) *Information ouvrière et sociale*, n° 89, 16 janvier 1919, discussion à la Commission administrative de la C. G. T. : « Nous devons demander que cet alinéa soit supprimé, car il ne figure dans aucune loi relative à l'exercice du droit syndical, et cette innovation doit toucher particulièrement la classe ouvrière. »

syndiqué et ne pas faire grève, et ne pas être syndiqué et faire grève », ajoute M. Lauche, ce qui est parfaitement exact.

Du reste, comme le ministre, le rapporteur fait observer que plus un syndicat est actif et fort, moins sa préoccupation est de faire grève. Il n'est contraint à la grève que malgré lui, quand on lui résiste à tort, mais il préfère aux moyens violents une action pacifique et méthodique.

Surtout, si la Commission a repoussé le texte du ministre, c'est pour ne pas « créer parmi les travailleurs des catégories différentes ». Si les lois ordinaires ne suffisent pas contre les fonctionnaires, comme contre les autres travailleurs, le gouvernement n'a qu'à leur donner un statut, mais ils ne peuvent être soumis à un régime plus sévère que les autres travailleurs.

On voit ici un désaccord important entre la Commission, qui exprime évidemment l'avis des fonctionnaires, et le gouvernement. Le gouvernement, tout en permettant aux fonctionnaires de se syndiquer, les considère toujours comme étant juridiquement dans une tout autre situation que les travailleurs de l'industrie privée. Les fonctionnaires, eux, se considèrent comme des travailleurs ordinaires, et la Commission du travail refuse, en leur nom, tout texte qui paraîtrait faire d'eux une catégorie à part. On affirme que les syndicats de fonctionnaires ne songeront pas à faire grève .. mais ils tiennent à s'en réserver légalement le droit.

Le rapporteur, devant la Chambre, a posé également la question du statut des fonctionnaires, de ce

qu'il appelle « le contrat de travail ». Les fonctionnaires demandent instamment à collaborer à la direction et à la réorganisation des services, il faudra leur donner aussi le droit de collaborer à la confection du statut, puisqu'il posera les bases de cette organisation nouvelle. Les syndicats de fonctionnaires, d'accord avec le gouvernement, prendront à cette œuvre une part intéressante et prépondérante.

Accorder enfin ce statut aux fonctionnaires sera, d'après M. Lauche, beaucoup plus efficace que de leur refuser une partie des droits des travailleurs. On les conduira ainsi « à la réalisation honnête de leurs revendications ».

La discussion tout entière, à la Chambre, donne l'impression de quelque chose de flottant. Il ne semble pas que la Chambre se rende compte de la gravité du texte qu'elle va voter, ni des nuances que le projet peut comporter, ni des difficultés d'application qu'il ne pourra manquer de soulever.

Il est à craindre que le texte nouveau, s'il est définitivement voté sous cette forme, ne laisse place à des difficultés graves. En particulier, le silence volontaire qu'il observe au sujet du droit de grève ne peut manquer de faire naître des conflits : le gouvernement continuera sans nul doute à le refuser, tandis que les fonctionnaires syndiqués, par la force des choses, seront amenés à en user. Le texte proposé par le ministre était préférable.

Pas plus que de la grève, le projet ne parle de l'affiliation à la C. G. T. Au fond, il ne tranche rien, que des questions qui, pratiquement, ne se posaient plus guère, puisque beaucoup de fonctionnaires ne

l'avaient pas attendu pour se syndiquer. Il se borne à sanctionner le fait.

Les instituteurs, quand la loi sera promulguée, auront le droit de se syndiquer. Ils n'ont pas accueilli le texte voté par la Chambre avec une extrême faveur, mais ils ont cependant manifesté, sitôt après ce vote, le désir d'utiliser le texte nouveau (1), non pas tant comme un moyen d'union et de collaboration avec le gouvernement que comme un instrument de révolte et de combat. L'esprit révolutionnaire des groupements d'instituteurs s'est nettement montré au cours de cette année 1919, malgré les résistances d'un certain nombre de leurs membres.

En avril 1919, la Commission permanente de la Fédération des amicales d'instituteurs, composée de délégués élus aux conseils départementaux de l'enseignement primaire, a décidé de rompre officiellement toutes relations avec le ministère de l'instruction publique (2). Le communiqué de la Fédération se termine ainsi : « Devant l'ostracisme voulu qui pèse sur les organisations corporatives de l'enseignement primaire, devant l'insuffisance des mesures prises soit pour améliorer le régime de l'école populaire, soit pour assurer le recrutement normal des maîtres chargés d'instruire et d'éduquer les enfants des travailleurs, la Commission permanente décide de rompre officiellement toutes rela-

(1) Les statuts de nombreux syndicats ont été déposés, mais le Ministre de l'instruction publique a déclaré en réponse que, la loi n'ayant pas été promulguée, les syndicats étaient sans existence légale. Ils n'en ont pas moins fonctionné, du reste.

(2) *Information* du 21 avril 1919.

tions avec le Ministre de l'instruction publique, jusqu'au jour où celui-ci ne considérera plus l'enseignement primaire comme une institution inférieure. »

Le Syndicat des instituteurs et institutrices de la Seine, dans une réunion corporative tenue le 16 mai au sujet du projet de relèvement des traitements, a voté un ordre du jour (1) conçu dans le même esprit :

« Les instituteurs et institutrices réunis au nombre de quinze cents... ; approuvent la Commission administrative de la Fédération des amicales qui a rompu toutes relations avec le Ministre de l'instruction publique ;

» Repoussent comme dérisoire le projet de relèvement de traitements élaboré par le ministre et son administration ; constatent que ministre et administration, en s'obligeant désormais à ne recruter le personnel enseignant primaire que dans le rebut des autres services publics, poursuivent, soit par incapacité, soit par système, la faillite de l'école populaire ; dénoncent ce péril à la classe ouvrière, car la valeur de l'enseignement est fonction de la valeur des maîtres ; réclament des traitements en rapport avec le coût de la vie et qui assurent une indépendance matérielle et morale leur permettant de se consacrer tout entiers à leur besogne d'éducation ; remercient les organisations ouvrières de l'appui qu'elles leur ont prêté sans réserve ; et font confiance au Syndicat de la Seine pour poursuivre, avec la classe ouvrière organisée, une transformation administrative et technique de l'enseignement. »

(1) *Temps* du 17 mai 1919.

Le mouvement a continué. En juin, à Marseille, se tint un congrès d'instituteurs, congrès séparatiste tenu par des dissidents de la Fédération des amicales, que divisait une question de traitements (1). Les congressistes, après différentes discussions sur le règlement de la fonction, les appointements, etc., ont déclaré être prêts à employer l'action directe pour faire aboutir leurs revendications et à aller jusqu'à la grève au besoin. Interrogé par un journaliste sur l'esprit et les méthodes de combat des instituteurs réunis à Marseille, M. Foulon, secrétaire général de la Fédération nationale, s'exprimait en ces termes : « Les organisations ouvrières qui, jadis, nous demandaient de ne point prendre part au mouvement de grève générale si elles la décrétaient, marchent maintenant avec nous, parce que les traitements prévus par le projet Lafferre leur paraissent insuffisants, et aussi parce qu'aucune amélioration n'est apportée à l'école populaire.

» ... Nos méthodes de combat ? Permettez-moi de ne pas les dévoiler encore. Il en est une qui a donné déjà des résultats appréciables, c'est l'action directe, et s'il nous fallait recourir à la grève, nous sommes certains d'avoir, en temps voulu, l'appui de la classe ouvrière organisée. »

Et un délégué commentait cette réponse de façon fort significative en ajoutant : « On n'accorde rien à ceux qui tendent la main; on ouvre largement la caisse à ceux qui montrent le poing. »

Le lendemain (2), les méthodes de combat en

(1) *Temps* du 10 juin 1919.
(2) *Temps* du 11 juin 1919.

question furent votées par le Congrès : refus des institutrices d'être nommées dans les écoles de garçons ; démission des conseillers départementaux; entente avec les autres organisations de fonctionnaires, les syndicats ouvriers et la C. G. T. ; grèves des œuvres post-scolaires, des candidats à l'école normale et des examens ; promesse de grève de vingt-quatre heures.

Il n'y avait là, évidemment, qu'un congrès de dissidents, mais ses membres n'étaient pas les seuls à prendre cette allure. Quelques jours plus tard (1), l'Association amicale des anciens élèves de l'école normale de la Seine votait l'ordre du jour suivant : « 1° Mandat est donné aux délégués des normaliens de voter, au congrès prochain, la transformation en bloc des Amicales en syndicats et la fusion de la Fédération des amicales avec la Fédération des syndicats d'instituteurs, dès maintenant adhérente à la C. G. T. ; 2° les membres de l'Amicale normalienne sont invités, en attendant, à adhérer individuellement au Syndicat des instituteurs de la Seine ; 3° l'assemblée adresse sa sympathie aux syndicats des corporations actuellement en grève et vote une subvention aux soupes communistes. »

L'adhésion officielle de la Fédération des amicales à la C. G. T. ne se produisit que quelques mois plus tard. Mais dès cette époque, la campagne en faveur de la transformation de tous les groupements en syndicats et de l'adhésion de tous ces syndicats à la C. G. T. prenait une extension très nette dans

(1) *Temps* du 14 juin 1919.

l'enseignement primaire, avec plus ou moins de faveur suivant les groupements auxquels elle s'adressait. Les exemples ne manquent pas. En juillet (1), l'Association professionnelle des instituteurs et institutrices publics de la Seine, consultant ses membres par voie de referendum sur la transformation en syndicat et l'affiliation à la C. G. T., obtenait les résultats suivants : 738 voix s'étaient prononcées pour le maintien de la forme amicale, 711 pour la transformation en syndicat avec affiliation à la C. G. T., et 1,597 pour la transformation en syndicat indépendant.

Cette consultation n'était pas, on le voit, très favorable aux idées les plus avancées.

Une consultation du même genre, au sein de l'Amicale des instituteurs de la Mayenne (2), donna des résultats analogues : sur 423 votants, 271 se prononcèrent contre la transformation en syndicat et 135 seulement, pour l'affiliation à la C. G. T.

En juillet, l'Amicale des instituteurs et institutrices des Basses-Pyrénées avait décidé sa transformation en syndicat et son affiliation à la C. G. T. En août (3), cent soixante-six instituteurs et institutrices du département se réunirent pour protester : « N'oublions pas, disent-ils dans un appel à leurs collègues, que nous sommes les fonctionnaires de la nation. Nous nous devons à elle. Nous tenons d'elle notre autorité. Nous ne pourrions nous en séparer que le jour où l'Etat, se désintéressant de l'école, en droit

(1) *Temps* du 20 juillet 1919.
(2) *Temps* du 7 août 1919.
(3) *Temps* du 9 août 1919.

sinon en fait, l'école deviendrait un établissement privé. Alors, mais alors seulement, nous pourrions entrer à la C. G. T..., si elle existait encore. »

De même (1), l'Amicale du Gers refusa, par 411 voix contre 97, l'affiliation à la C. G. T.

Malgré ces résistances locales, le 25 septembre, le Congrès des Amicales d'instituteurs et d'institutrices adopta deux résolutions (2) : transformation des amicales en syndicats, par 242 voix contre 2 et 4 abstentions; affiliation à la C. G. T., par 170 voix contre 43 et 24 abstentions. Le congrès repoussa sur ces deux points toute idée de referendum, jugeant sans doute qu'il avait avec lui la majorité des instituteurs de France.

Ce n'était pas entièrement exact. Dès le mois d'octobre (3), l'Association professionnelle de la Seine, qui compte 4,000 membres, et l'Union des instituteurs de la Seine, qui en compte 1,200, ont demandé, conformément aux statuts de la Fédération des amicales, une nouvelle consultation, par voie de referendum, persuadées qu'elles sont que le vote du 25 septembre exprime très mal l'opinion des 10,000 instituteurs que comprend la Fédération. Elles ont adressé aux conseils d'administration des Amicales fédérées un appel en ce sens (4).

Il est curieux de constater, du reste, que, un rapprochement ayant été tenté, conformément aux résolutions du 25 septembre, entre la Fédération

(1) *Temps* du 13 août 1919.
(2) *Temps* du 26 septembre 1919.
(3) *Temps* du 12 octobre 1919.
(4) *Temps* du 26 octobre 1919.

des amicales et celle des syndicats, la Fédération des syndicats a répondu aux avances par un refus. Ce refus était basé sur les statuts, qui interdisent toute fusion avec d'autres groupements, et sur la motion adoptée à Tours (1) à la presque unanimité: « Le Congrès fédéral, voulant assurer au syndicalisme universitaire sa complète autonomie, se prononce contre toute entente entre les Fédérations d'amicales et de syndicats, et fait une obligation aux syndiqués adhérents de repousser toute adhésion collective, dont le résultat pourrait être d'introduire dans nos milieux des éléments hostiles au but essentiel de la C. G. T.: la disparition du salariat et du patronat. »

La Fédération des amicales se propose maintenant d'adhérer à la Fédération des fonctionnaires, et par là, à la C. G. T., où elle formera le groupement de l'enseignement, avec les membres de l'enseignement secondaire et supérieur.

(1) Au Congrès d'août 1919, où la Fédération des syndicats décida de faire délibérément de la politique, et de ne plus borner ses préoccupations à un « corporatisme étroit ».

II.

Les programmes syndicalistes au regard du droit et de la science politique.

Tel est l'aspect de la question des syndicats d'instituteurs, aspect peu rassurant et peu en harmonie avec le régime d'Etat actuel.

Le mouvement syndicaliste des fonctionnaires apparaît plus nettement que jamais comme un aspect d'une évolution sociale où la conception ancienne de l'autorité de l'Etat et celle du rôle du fonctionnaire sont attaquées dans leur essence même.

Le vote de la Chambre n'a mis à néant qu'en apparence les critiques formulées, au cours de son évolution, contre le syndicalisme fonctionnariste. Il nous reste, pour terminer cette étude, à les reprendre et à les mettre en face des deux tendances principales des groupements d'instituteurs.

Un point, tout d'abord, est certain : quoi qu'on puisse dire et penser de la valeur et de la légalité du syndicalisme des fonctionnaires, on est forcé de reconnaître que tout, dans notre législation et dans nos mœurs politiques, devait amener fatalement le développement de cette tendance. Si le syndicalisme

des fonctionnaires est un mal, c'était un mal inévitable. Ou le régime d'Etat actuel disparaîtra devant lui, ou bien il devra se modifier de façon intime et profonde.

L'exemple des instituteurs fait preuve : à la base du mouvement, comme à l'origine du corporatisme ouvrier, trouve place une idée de défense économique. Puis, c'est un mouvement de syndicalisation, hésitant d'abord, tumultueux à certaines périodes, qui se développe dans les groupements de fonctionnaires, auquel le gouvernement ne sait opposer qu'une attitude incertaine, hostile au fond, mais souvent indulgente ou indifférente, et qui a gagné de jour en jour à la faveur de cette attitude.

A première vue, on est tenté de se demander, avant tout jugement sur la valeur légale des deux formes, pourquoi les associations revendiquent si ardemment le droit de devenir des syndicats. Souvent, on a voulu voir là une simple question de mots. Il y a tout autre chose : les mots ici cachent des idées, et la différence est énorme entre un syndicat et une association, à cause des tendances différentes que représentent les deux mots.

Au point de vue juridique, les différences entre l'association régie par la loi de 1901 et le syndicat régi par la loi de 1884 sont insignifiantes. Tout au plus pourrait-on trouver au syndicat des avantages économiques, en particulier une faculté d'acquérir sensiblement plus grande que celle des associations, et des risques de dissolution beaucoup moindres, ce qui assure la stabilité du groupement.

Avantages incapables, à eux seuls, de tenter les

fonctionnaires. Là, plus que dans toute association corporative, la question économique n'est qu'une apparence : l'intérêt en jeu est, avant tout, politique et social ; le syndicat est une force, une force de combat. Etre membre d'un syndicat, c'est entrer armé dans la lutte sociale ; être membre d'une association, c'est y entrer, sinon sans défense, du moins sans moyens efficaces d'offensive. A l'époque où nous vivons, l'offensive est la règle ; partant, les fonctionnaires ont cessé depuis longtemps de se tenir sur la défensive. Etre membre d'un syndicat, c'est rentrer dans le droit commun ouvrier, au lieu de rester soumis aux lois de la hiérarchie administrative, c'est prendre parti dans la lutte des classes, prétendre au droit de faire grève, de s'affilier à la Confédération générale du travail ; c'est en un mot faire passer ses droits de travailleur avant ses devoirs de fonctionnaire, de salarié de l'Etat, et, souvent, adopter jusque dans leurs plus extrêmes violences les idées révolutionnaires des groupements ouvriers. Quand certaines associations de fonctionnaires deviennent syndicats, l'abandon de toute légalité, de tout respect de la hiérarchie devient chose permise, sinon obligatoire.

Il est vrai, de même qu'au cours du développement du syndicalisme ouvrier, deux courants s'opposent, le réformiste et le révolutionnaire, et les instituteurs donnent deux explications différentes de leur tendance à la syndicalisation ; les uns ne déguisent pas que leur but est de détruire, au besoin par la violence, en tout cas en employant intégralement les méthodes du syndicalisme ouvrier, la

hiérarchie administrative et le régime d'Etat tout entier ; d'autres invoquent, pour expliquer leur mouvement, l'intérêt général. S'ils veulent se syndiquer, c'est pour imposer avec plus de force leurs idées au gouvernement, c'est pour l'amener, de concert avec eux, à réformer la machine administrative, pour le plus grand bien du public en même temps que pour le bien des fonctionnaires eux-mêmes.

§ 1er. — *Le courant révolutionnaire.*

Le nombre des syndicalistes qui avouent explicitement que leur but est révolutionnaire est encore — de moins en moins — relativement restreint. Beaucoup de syndicalistes révolutionnaires se posent en réformateurs. Seulement ces prétentions de réformateurs ne sont qu'un masque, à l'abri duquel les syndicalistes espèrent gagner la confiance du gouvernement et du public, en leur donnant l'illusion qu'ils travaillent pour améliorer le sort de tous.

Cependant, bien plus que des réformes professionnelles et que la réorganisation des services, ils envisagent et désirent un résultat politique : la destruction complète et violente de la société actuelle. Ils ne disent même pas : « Tant pis si la forme actuelle de l'Etat disparaît », mais : « Il faut que l'Etat disparaisse. »

Quand le Syndicat national des chemins de fer, en 1910, menait un mouvement en apparence corporatif et professionnel et faisait grève à propos de retraites ou de salaires, un membre de son conseil

d'administration écrivait ce qui suit : « ...Moi qui marche, non pas pour des améliorations immédiates, mais pour transformer une société pourrie... (1). »

Les revendications économiques apparaissent donc comme une pure façade derrière laquelle se cache — à peine — l'idéal politique révolutionnaire des syndicats de fonctionnaires.

Beaucoup d'entre eux, du reste, ne prétendent même pas lutter pour des revendications économiques. Ils avouent que seul le syndicat les satisfait, parce que seul il les mènera à une participation effective à la révolution sociale qu'ils espèrent prochaine. Et ce n'est pas d'aujourd'hui. Un article d'Albert Petit dans le *Journal des Débats* du 12 septembre 1906 exposait ce programme avec netteté : « Le syndicalisme seul est de nature à satisfaire les instituteurs d'avant-garde. Ce ne sont pas seulement les raisons de sentiment et de vague confraternité avec les syndicats ouvriers. Les instituteurs tiennent à former des syndicats pour avoir l'entrée des Bourses du travail *et pour participer à la curée prochaine.* »

La question est bien posée ici. Il ne s'agit plus pour les instituteurs syndiqués de réorganiser le service de l'enseignement primaire dans l'intérêt du public. Le public participera à la curée, s'il est prolétaire, et il en fera les frais, s'il est bourgeois. Mais qu'il n'espère pas davantage des fonctionnaires qu'il paie.

Nous touchons ici en plein à la réalité révolution-

(1) Lettre d'un membre du conseil d'administration du Syndicat national des chemins de fer, citée dans les *Rapports et documents* du *Musée social* sur le droit d'association des fonctionnaires, p. 78.

naire, et la face la plus inquiétante du syndicalisme fonctionnariste apparaît. Les fonctionnaires qui pensent ainsi ne seront jamais satisfaits par des améliorations de service ou de traitement, ils veulent tout autre chose. Nous avons vu à quel point ce courant révolutionnaire avait gagné du terrain dans les groupements d'instituteurs.

§ 2. — *Le courant réformiste.*

Tous n'en sont pas arrivés à cet idéal de violence, et beaucoup de membres de l'enseignement primaire désirent de très bonne foi une réforme qui servirait au bien de tous en même temps qu'elle améliorerait leur situation individuelle.

Il est certain que l'idée d'un syndicalisme travaillant, de concert avec les pouvoirs publics, à la remise en état d'une machine administrative aussi défectueuse que la nôtre, est intéressante. Des techniciens pourraient réussir, là où les politiciens sont impuissants.

Les fonctionnaires critiquent l'administration, chacun dans sa partie. Les instituteurs demandent la réforme de l'enseignement primaire. Les uns et les autres sont prêts à démolir l'état de choses actuel. Que mettraient-ils à la place ? Là est la question la plus grave.

C'est une bien vieille histoire, et qui tente humoristes et juristes, que la critique de l'Administration, et les syndicalistes n'ont pas à chercher bien loin pour trouver de quoi appuyer leur thèse.

Ils reprochent au système administratif actuel

un triple défaut : l'incompétence d'une hiérarchie d'ailleurs coûteuse, l'irresponsabilité des membres supérieurs de cette hiérarchie, et l'arbitraire.

Ce que les réformistes veulent, à l'inverse des révolutionnaires, ce n'est pas supprimer toute forme d'organisation autoritaire de la société, c'est donner à cette autorité une forme toute nouvelle, remplacer la hiérarchie actuelle, incompétente et coûteuse, par une organisation professionnelle où l'Etat pourrait garder un pouvoir de contrôle, tout au plus, mais où la direction effective des services serait entre les mains des techniciens, où la décentralisation par services, enfin, remplacerait l'actuelle centralisation.

Ceux qui pensent ainsi affirment n'avoir aucun autre sentiment qu'un désir profond d'ordre et d'organisation. Il se réclament, pour justifier leur action, des principes les plus hauts et les plus désintéressés.

Dans un discours prononcé en août 1918 (1), M. Ferdinand Buisson, qui représente bien chez les membres de l'enseignement le courant réformiste, exposait en ces termes sa conception du syndicat des fonctionnaires : « Ce n'est pas un désordre, ce n'est pas une institution anti-républicaine, c'est une institution économique, essentiellement républicaine et démocratique, et il faut convenir que, quand des fonctionnaires demandent à s'organiser dans cet esprit et sous cette forme, ce ne sont pas des révoltés, ce ne sont pas des gens qui veulent échapper à leur

(1) *Information ouvrière et sociale*, n° 44, 4 août 1918.

devoir, ce sont des gens qui veulent faire leur devoir et qui veulent que leurs chefs fassent aussi leur devoir.

» Ce n'est pas une menace, excepté pour le pouvoir personnel et pour l'arbitraire.

» Ce n'est pas une insulte à l'autorité.

» C'est, au contraire, une marque de déférence à *la seule autorité qui puisse exister dans un pays libre, l'autorité de la justice.*

» Ce n'est pas du tout... la protestation contre la discipline. Seulement il y a deux disciplines : la discipline à l'allemande et la discipline à la française. Nous ne voulons pas de la discipline à l'allemande, nous voulons de la discipline à la française, celle qui demande à tout citoyen de faire son devoir et de conserver la conscience de son droit. »

Au nom de ces idées, on éliminera peu à peu l'Etat du sein des services publics. On commencera par l'éliminer en tant que pouvoir économique, et, par la force même des choses, il se trouvera éliminé en tant que pouvoir politique. Quand tous les services publics seront aux mains de ceux qui sont aujourd'hui des fonctionnaires de l'Etat, quand ils auront conquis leur autonomie professionnelle, pour le plus grand bien du public, l'Etat sera devenu complètement inutile, il sera mort définitivement. Et les syndicalistes sont convaincus que personne n'aura à le regretter.

Un article de M. Aimé Berthod (1) donne bien une

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1906, 1, p. 413 : « Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie. »

idée de ces utopies fédéralistes. L'auteur, qui raisonne en philosophe plus qu'en juriste, semble-t-il, entrevoit comme assez proche, au terme du mouvement autonomiste actuel, l'organisation de la République par grandes catégories professionnelles. Chacune aura son indépendance et même son petit Parlement, et tout ira pour le mieux dans ce vaste fédéralisme. Quant à l'idée de l'unité de l'Etat, elle sombre naturellement dans ce système. M. Berthod devance l'objection, en déclarant que cela n'a pas beaucoup d'importance. Pour lui, les idées d'unité et de souveraineté de l'Etat ne sont qu'une transposition de l'idée de puissance royale, dérivée elle-même du droit féodal ; des hommes encore imbus des idées de l'ancien régime l'ont simplement transportée du roi à la nation. L'idée a joué un rôle utile ; son temps est fini.

Nous imaginerons sur ce plan un enseignement primaire indépendant, ayant à sa tête une assemblée, tirant de son sein même l'autorité et l'impulsion, et juxtaposé à une foule d'autres groupements du même genre.

Ces syndicats de fonctionnaires, qui existeront en dehors de toute forme de gouvernement, qui les organisera ? comment seront-choisis, ou nommés, ou élus leurs membres ? M. Berthod ne nous le dit pas. Le tout semble une pure utopie. Si elle était réalisable, du reste, ce serait la destruction pure et simple de l'Etat tel que nous le concevons. M. Berthod répond qu'il n'en a cure. Mais par quoi le remplacerait-il ? Peu nous importe que notre conception vienne de l'ancien régime. Le régime né de la Révo-

lution n'a rien inventé en pareille matière : l'Etat, tel qu'on le concevait avant lui, était stable, uni, viable, parce qu'il avait une impulsion centrale, sans laquelle un pays n'est plus rien qu'une poussière d'activités isolées ou même antagonistes. Le régime actuel doit rester tel pour vivre, semble-t-il.

Un Etat ne s'organise pas de toutes pièces, d'après un rêve de réformateur. C'est un être vivant, qui subit l'influence du milieu, de l'époque, qui évolue lentement, sous mille influences, et qu'on ne détruit pas avec des articles de revue. Surtout, on ne le recrée pas, quand on l'a tué.

D'une façon générale, et quelles que soient les divergences d'idées qui séparent en différents groupes les instituteurs à tendances syndicalistes, tous ont un même désir : changer la forme actuelle de leur administration; et tous proclament que l'Etat ne peut faire tout seul cette besogne indispensable.

Selon eux, on est forcé de reconnaître l'impuissance de l'Etat à réorganiser les différents services, celui de l'enseignement primaire comme les autres. A l'heure actuelle, et sous de multiples influences, l'Etat aurait atteint un degré d'anarchie qui ne lui permettrait plus de reprendre en main les services publics.

Les fonctionnaires souffriraient de cette anarchie, comme tous les citoyens. Ils prétendent même en souffrir davantage, eux qui font partie de la défectueuse machine.

C'est à cette anarchie qu'ils s'attaquent, et l'on est disposé à examiner attentivement leurs critiques, parce qu'on les croit particulièrement avertis. Mais

on s'aperçoit vite qu'ils n'en veulent réellement qu'à une portion de la soi-disant anarchie, à celle qui les gêne. Que le reste de la nation demeure dans cette anarchie, peu leur importe ; ils veulent consolider leur situation personnelle, se préparer, comme dit Georges Deherme (1), un « petit coin douillet » où ils pourront rester à l'abri, même si l'édifice social croule.

Ils ne détruisent pas l'anarchie dont ils se plaignent, ils la déplacent, au risque de l'aggraver. L'inertie de l'Etat au moins ne la rend pas beaucoup plus virulente, l'action des syndicats risque d'être néfaste en ajoutant au désordre un élément nouveau.

Dès lors, on ne peut s'empêcher de penser que le mouvement syndicaliste des fonctionnaires, mal inévitable, est vraiment un mal. Le pis est qu'il est incurable, plus que probablement. Il faudra se contenter, s'il en est temps encore, d'atténuer ses effets les plus dangereux. Pour y arriver, il est nécessaire de l'envisager au point de vue critique, de connaître exactement les points faibles de la théorie qui lui sert de base.

On voudrait trouver quelques idées directrices dans l'attitude du gouvernement à l'égard des groupements d'instituteurs.

Malheureusement, nous l'avons vu au cours de l'historique du mouvement, cette attitude semble manquer d'esprit de suite et quelque peu de fermeté. Une politique hésitante, mêlée de reculades et de

(1) *La crise sociale*, p. 189.

sursauts d'énergie, a puissamment aidé les groupements d'instituteurs à prendre conscience de leur force.

Le Gouvernement n'est pas, en principe, hostile aux associations ordinaires de fonctionnaires ; la loi de 1901 les a, du reste, prises sous sa protection. Mais il était — avant 1919 — hostile aux syndicats de fonctionnaires, pour lui tout à fait en dehors du domaine de la loi de 1884.

Au début du mouvement, en 1887, lors des premières tentatives syndicales, l'attitude du gouvernement fut très nette. La circulaire Spüller est ouvertement hostile aux syndicats, si ouvertement que le mouvement fut arrêté, et pour une longue période.

En 1903, les premiers syndicats sont tolérés, au lieu qu'il aurait peut-être suffi d'une attitude énergique de la part du gouvernement pour enrayer encore une fois le mouvement. Puis la guerre est déclarée, mais, grâce au Parlement, on ne s'oppose qu'aux syndicats futurs. On laisse subsister ceux qui sont formés.

Ultérieurement, le gouvernement résiste à de nouvelles tentatives, mais ferme les yeux, au moins dans quelques cas, lorsque les syndicats existants adhèrent aux Bourses du travail et s'affilient à la C. G. T. Il proteste, en 1908, quand on parle d'un congrès où siégeraient des ouvriers aux côtés des instituteurs, mais en permet la tenue en 1910.

Dans ces conditions, peu importe aux syndicats que les pouvoirs publics les combattent, puisqu'ils savent que l'année suivante ils feront ce qu'ils voudront. Le jour où le gouvernement recueillera les

fruits tout à fait mûrs de ce système, il comprendra son erreur, et l'ensemble du pays la comprendra mieux encore, parce qu'il en subira les conséquences.

Cherchons donc, sans tenir compte de la jurisprudence gouvernementale, à nous faire une opinion d'après les règles de l'organisation sociale et politique.

A ce point de vue, tout d'abord, et d'une façon générale, les tendances et l'esprit du syndicalisme ne peuvent pas cadrer avec notre régime politique et non plus avec nos idées sur l'ordre dans la société, sur la vie même de l'Etat tel que nous le concevons.

Le syndicat, dans la société actuelle, est une force, une puissance telle que l'Etat lui-même doit compter avec elle. « Depuis la Révolution, dit Georges Deherme (1), c'est le premier pas qui a été fait vers un retour à l'ordre positif. » Or, par sa nature même, le syndicat s'oppose à la forme actuelle de l'Etat, la forme démocratique. Il est lui-même aussi peu démocratique que possible. C'est, dit M. Edouard Berth (2), « le gouvernement de la masse par les capables, l'élite ouvrière ». Voilà qui s'oppose directement aux conceptions démocratiques. D'égalité entre les individus qui composent la masse syndiquée, le syndicat n'en reconnaît point. L'élite gouverne, et même parfois tyrannise. Quand ce n'est pas elle qui gouverne, ce sont les plus forts. Maintes fois, dans des syndicats à allures modérées, une minorité de violents l'emporte.

(1) *La crise sociale*, p. 103.
(2) « Socialisme ou Etatisme? », *Mouvement socialiste*, 1903, 1, 1.

Le syndicalisme discipliné se dresse en face de l'Etat démocratique, insuffisamment organisé. Triomphera-t-il?

Les syndicalistes le pensent, nous l'avons vu, et même croient le triomphe tout proche. L'Etat est mort, disent-ils depuis longtemps. Il est mort, au moins pour eux, en ce sens qu'ils n'y croient plus, qu'ils ne le font entrer dans leurs projets que comme une conception désormais privée de sens, et qu'il faut écarter.

De leur côté, les moins avancés, ceux qui ne font qu'entrevoir la disparition du régime d'Etat comme conséquence possible de l'avènement du syndicalisme parfait, avouent que cette disparition ne leur semblera pas regrettable.

On a soutenu que le syndicalisme ne songeait pas à remplacer l'Etat, et voulu voir, dans la tendance à l'association professionnelle généralisée, simplement un mouvement économique, une marche vers une souveraineté économique. Rien de politique ne se mêlerait à ce mouvement, d'après certains auteurs comme M. Paul Boncour (1). C'est peut-être un idéal, et c'est un idéal respectable; dans la réalité des choses, l'esquisse essayée plus haut a fait apparaître le syndicalisme fonctionnariste, dans son esprit et dans ses manifestations, comme un mouvement politique. Et c'est fatal : la défense économique — origine du mouvement — des travailleurs en tant que *classe* sociale aboutit forcément à des revendications politiques, à une participation à la

(1) *Le Fédéralisme économique.*

lutte des classes. Aussi le rôle du syndicat doit-il être double, tel qu'il était indiqué, dès 1900, au Congrès syndical du parti ouvrier belge : « Le syndicat assurera une bonne situation économique à ses membres, et il poursuivra leur éducation intégrale pour en faire des socialistes conscients (1). » De là à penser que seul le socialisme mis en action par les syndicats arrivera à donner à la classe ouvrière, et aux fonctionnaires qui se sont unis avec elle, la situation qu'ils désirent, il n'y avait qu'un pas ; et il est franchi depuis longtemps : la tendance du syndicat actuel est de devenir de plus en plus une organisation de combat pour la lutte des classes.

D'ailleurs, les déclarations doctrinales se joignent aux expériences. « Le syndicalisme, dit Hubert Lagardelle (2), poursuit autre chose qu'une élévation de salaire ou une diminution de temps de travail. Ce qu'il veut, c'est la conquête de la dignité humaine, le triomphe de l'indépendance individuelle, la ruine de la hiérarchie qui fait les travailleurs esclaves, la révolte unanime de tous les prolétaires sacrifiant les intérêts particuliers de leur *corporation* à l'intérêt général de leur *classe*. » On ne saurait être plus net.

Ces tendances générales du syndicalisme connues, il faut se demander si ces idées, qui sont celles du syndicalisme ouvrier, sont des idées tolérables chez des agents de l'Etat, chez des hommes qui se sont

(1) *Mouvement socialiste*, 1900, 1, p. 163 : « Le Congrès syndical du parti ouvrier belge. »

(2) *Mouvement socialiste*, 1906, 2, p. 200 : « Le droit syndical et les employés des postes. »

engagés, moyennant un traitement et divers avantages, à servir l'Etat, la chose publique.

La question est résolue, dès qu'elle est posée : pratiquement, il semble inadmissible que les agents de l'Etat soient syndicalistes, quand on sait à quoi aboutissent, en fin de compte, les doctrines des travailleurs syndiqués ; théoriquement, l'assimilation des agents de l'Etat aux travailleurs de l'industrie privée est incompatible avec le lien entre l'Etat et ses fonctionnaires.

A toute objection théorique, les fonctionnaires peuvent répondre qu'ils ont des revendications à faire valoir, et qu'ils sont en droit de prendre n'importe quel moyen pour les faire triompher. Ces revendications sont-elles justifiées ? Il se pourrait qu'elles le fussent à un point tel qu'il semblât pour les fonctionnaires tout à fait légitime de devancer en quelque sorte la législation, de prendre pour faire valoir leurs droits des formes que la loi condamne : au moment où, la loi de 1884 n'existant pas encore, les ouvriers se formaient en associations, en coalitions, pour lutter contre une législation trop injuste, nul ne pouvait les en blâmer.

Il n'est pas douteux que, dans bien des cas, le sort des fonctionnaires mérite d'être amélioré. Tant au point de vue de la situation matérielle — bien des traitements sont ou étaient dérisoires, eu égard aux services rendus et aux difficultés de la vie — qu'au point de vue de la situation morale — l'arbitraire et le favoritisme ne sont pas faits pour la relever — les fonctionnaires ont eu bien souvent à se plaindre.

Cependant, faut-il s'apitoyer sur les fonctionnaires en général comme sur des victimes du régime d'Etat actuel ? Par bien des côtés, on peut dire qu'ils en sont plutôt les profiteurs que les victimes. Les revendications ouvrières ont plus de grandeur et plus de réel fondement. L'ouvrier, hors de son syndicat, est désarmé devant le patron ; le fonctionnaire, même isolé, a une situation qui peut passer pour privilégiée, étant entourée d'un certain nombre de garanties précieuses. Georges Deherme a exprimé, de façon frappante, l'impression produite sur les non-fonctionnaires par les doléances et les agitations des fonctionnaires : « Le fonctionnaire, écrit-il, est, de nature, un « persécuté ». S'étant généreusement concédé tous les droits, hormis le seul que puisse revendiquer sainement un serviteur social, celui de faire tout son devoir, il s'en trouve toujours quelqu'un de lésé, et il a recours alors à l'association dont il fait partie le plus souvent, aux députés et aux sénateurs de son arrondissement, voire à la presse démagogique, contre ses chefs hiérarchiques, qui s'empressent de faire droit à sa demande (1)... »

Certains fonctionnaires ont essayé de justifier en droit leur attitude, et, ce faisant, d'obtenir le bénéfice du droit commun ouvrier des lois de 1864 et de 1884. Nous avons vu qu'ils y ont en partie réussi. Mais c'est ici que leur système est juridiquement critiquable.

Admettons une minute que leurs revendications, *toutes* leurs revendications, soient parfaitement justifiées. Ont-ils pour autant le droit de se syndiquer et

(1) *La crise sociale*, p. 195.

de se dresser, comme une puissance établie et agressive, en face de l'Etat qui les paie, comme des ouvriers syndiqués en face d'un patron ?

Nous n'objecterons pas à leurs prétentions que la loi de 1884 ne s'applique pas à eux. Nous avons déjà dit combien cet argument juridique est chancelant. Il y a, dominant le point de technique, une question de principe, de droit public : celle même des rapports du fonctionnaire avec l'Etat, qui ne sont point les mêmes que ceux qui unissent le patron et l'ouvrier.

L'ouvrier et le patron sont liés par le contrat de travail, résultat d'un accord entre deux volontés libres en principe (l'ouvrier qui sent derrière lui le syndicat est aussi indépendant que possible en face du patron, les deux forces sont sensiblement égales). L'une des parties offre son travail, son habileté professionnelle, en échange d'un salaire proposé par l'autre. Chacune des deux parties est libre, à la condition de ne pas léser l'intérêt de l'autre, de rompre ce contrat quand elle le veut, d'en changer, d'accord avec l'autre, les conditions, pendant qu'il s'exécute. Les parties, à quelques restrictions légales près, se font la loi à elles-mêmes. C'est, en un mot, un contrat de louage de services d'un type très normal, c'est du pur droit privé.

Si nous envisageons, au contraire, la situation respective du fonctionnaire et de l'Etat, l'aspect des choses change du tout au tout. Certains ont voulu voir, dans cet ordre de relations, un contrat de droit privé, un contrat ordinaire de louage de services ; c'est inadmissible. On oublie, en parlant ainsi, qu'il

y a de la puissance publique dans tout ce qui touche aux services publics, même quand l'opération a une apparence extérieure très contractuelle; et, si l'on tient à parler de contrat entre l'Etat et ses fonctionnaires, il faut au moins convenir qu'il y a là « un contrat singulier, bourré d'autorité, avec ses clauses préalables et modifiables sans indemnité par la seule administration, et avec toutes les allures aussi d'une réquisition ou mieux d'une concession » (1). Le droit privé ne peut s'appliquer quand la puissance publique est en jeu, les deux idées sont totalement incompatibles.

La vérité est que la condition des fonctionnaires est avant tout *réglementaire*, ce qui exclut toute idée de contrat. Le fonctionnaire tient sa nomination, et tous les avantages de sa fonction — et aussi toutes ses obligations — d'un acte unilatéral de la puissance publique : l'Etat a posé le règlement de la fonction en vertu de sa puissance souveraine, et le fonctionnaire, en acceptant d'être nommé, a adhéré à ce règlement, sans avoir la possibilité de le discuter. C'est à prendre ou à laisser : moyennant un traitement et un certain nombre de garanties et d'avantages, il s'engage à rendre à l'Etat les services prévus par le règlement. Les fonctionnaires, quoi qu'on en ait dit, cessent donc, en entrant en fonctions, d'être des citoyens ordinaires. A défaut du statut positif qu'on leur promet depuis si longtemps, ils ont un statut négatif : la vie et l'activité normale des citoyens

(1) Article de M. Delpech, *Revue critique de législation*, 1909, p. 597.

subissent pour eux des restrictions. On peut dire d'un mot qu'ils acceptent en entrant en fonctions de voir diminuer certains de leurs droits et grandir plusieurs de leurs devoirs.

Pourquoi cette situation spéciale ? Pourquoi ce contrat où la liberté du fonctionnaire, soit au moment de l'entrée au service public, soit pendant son exécution, est si peu en jeu qu'on la peut dire annihilée ? C'est que le fonctionnaire ne sert pas seulement l'Etat pris comme une entité vague, comme une personne morale qui est là pour payer, et qu'il pourrait traiter comme un patron quelconque ; il est le serviteur de la nation tout entière, de la *chose publique* plus encore que de la puissance publique. Et telle est la raison pour laquelle le statut auquel il adhère en entrant en fonctions envisage, non pas son intérêt personnel, mais l'intérêt général : le fonctionnaire a un office social à remplir, et il le méconnaît quand il veut se placer dans la même situation que les ouvriers de l'industrie privée, qui, eux, ne travaillent que pour eux, et vendent leur travail à un particulier qui les paie. Cette sorte de mission sociale du fonctionnaire, Waldeck-Rousseau l'a bien définie, dans un discours prononcé à Toulouse en 1900 : « Le service de l'Etat n'est pas une profession, mais une fonction. Il faut y mettre, non de la résignation, mais du dévouement. »

Malheureusement, les fonctionnaires, à l'heure actuelle, n'en sont même plus à la résignation. Bien au contraire, ils envisagent leur sort comme beaucoup plus malheureux que celui des travailleurs ordinaires. « A l'Etat-patron, dit le socialiste belge

Vandervelde, correspond un ouvrier doublement esclave. » En somme, loin de vouloir reconnaître que leur situation comporte des avantages, les fonctionnaires ne l'envisagent qu'au point de vue de la servitude qu'elle leur impose. Celle-ci est, certes, réelle, et la vie du fonctionnaire, du petit fonctionnaire surtout, peut à bon droit passer pour une servitude. Mais certains travailleurs qui sont au service d'un patron autre que l'Etat, ne sont-ils pas infiniment plus dignes d'intérêt? Eux aussi sont astreints à une servitude, mais ils n'ont aucun des avantages réservés aux fonctionnaires : la stabilité, l'avancement régulier, la certitude de ne jamais subir de chômage, et enfin l'espoir d'une retraite. Est-il dès lors admissible que le fonctionnaire, seul parmi les travailleurs, jouisse de tous ces avantages, qu'il fasse même tout son possible pour obtenir qu'on donne à ces avantages une large extension, et qu'il veuille encore y ajouter ceux dont jouissent légitimement les autres travailleurs, à savoir le droit syndical et toutes ses conséquences?

La loi va donner ce droit aux fonctionnaires, mais il reste toujours qu'au point de vue théorique, il semble difficile d'approuver cette prétention, même en reconnaissant le droit, peu discutable dans certains cas, des fonctionnaires à demander qu'on améliore leur sort.

Un passage de la circulaire Spüller (1) que nous avons déjà citée résume à merveille cette idée de simple équité. « N'est-il pas évident, disait-elle,

(1) 20 septembre 1897.

que, devenu membre d'une administration nationale, l'instituteur public ne peut pas tour à tour se présenter comme fonctionnaire, et en cette qualité recevoir un traitement fixe, réclamer des garanties de stabilité, ou, pour mieux dire, d'inamovibilité, sauf le cas de peine disciplinaire, avoir droit à une pension de retraite, et puis tout à coup, changeant de rôle ou de caractère, se présenter comme travailleur libre et demander au droit d'association le droit de défendre ses intérêts contre l'Etat, comme un ouvrier défend les siens, à ses risques et périls, contre ceux d'un patron ? »

Un mot de cette phrase montre bien l'erreur primordiale de tout le syndicalisme fonctionnariste, telle que les pages ci-dessus ont essayé de la mettre en évidence ; le fonctionnaire qui veut se syndiquer se considère comme un *travailleur libre*, qui refuse de se laisser « river à la machinerie de l'Etat ». Et c'est précisément ce qu'il n'est pas. L'ouvrier est libre, en face d'un patron libre ; le fonctionnaire abdique, en acceptant de servir l'Etat, une partie de sa liberté, il consent à être en service commandé, au service de la chose publique, dont l'intérêt exige impérieusement qu'il ne fasse rien contre elle. Or, le seul fait de se syndiquer est une atteinte portée au respect dû par le fonctionnaire à l'Etat dont il est le représentant. Le syndicat de fonctionnaires en lui-même restera illégal jusqu'au vote de la loi nouvelle, sinon d'après l'esprit de la loi de 1884, du moins d'après la jurisprudence et les décisions ministérielles qui refusent de l'appliquer aux fonctionnaires. Si l'on tient même la jurisprudence pour

douteuse, on est forcé de reconnaître — et c'est là le principal argument — que le but même du syndicat, en soi, est critiquable : le mouvement se propose, pour résumer ses tendances, de transformer l'Etat, et pour commencer il nie la hiérarchie existante. Est-il bien normal que le fonctionnaire, qui fait partie de l'Etat, qui le représente, reçoit de lui un traitement, est un rouage de la hiérarchie, s'emploie à cette transformation, à ce bouleversement?

Quant à la finalité de l'organisation corporative, du reste, il est juste de distinguer, parmi les buts que se donnent les associations de fonctionnaires, syndicats ou autres, entre un but parfaitement licite, et un autre qui est inadmissible dans l'état actuel des choses. Le premier de ces objectifs, réalisable d'ailleurs en dehors de la forme syndicale, c'est la défense des intérêts de carrière contre l'arbitraire de l'administration. La recevabilité des actions que les associations introduisent à cette fin devant le Conseil d'Etat le prouve suffisamment. Aussi bien, un arrêt du 11 décembre 1908 (1) déclare qu' « une association professionnelle de fonctionnaires, constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, est recevable à déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, un arrêté ministériel de nomination pris en violation des lois et règlements qui régissent la fonction ». Et c'est cette attitude de la juridiction administrative suprême qui permet de soutenir que, dans bien des cas, les syndicats de fonctionnaires

(1) Sirey, 1909, 3, 17 : Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du ministère des colonies contre Depasse.

joignent à leur illégalité une inutilité complète, et qui fait dire à M. Hauriou, dans une note sous l'arrêt précité du 11 décembre 1908 : « Les chefs de l'avenir gouverneront avec les associations. » Gouverneront-ils aisément avec les syndicats ?

Quant au deuxième objectif, il mènerait tout droit à la négation de la hiérarchie ; comme tel, il est condamnable tant que le régime actuel existera. C'est la défense contre les tiers des intérêts généraux du service, par une immixtion de l'association dans l'œuvre de l'administration et de la hiérarchie. Pour le réaliser, il faudrait arriver à ce qui est le rêve des syndicats de fonctionnaires : l'autonomie absolue des services publics, la décentralisation par services, qui est incompatible avec le droit public actuel. C'est l'idéal de certains — plus ou moins réalisable — mais ce n'est qu'un idéal, et pour le moment ceux qui travaillent à sa réalisation sont en pleine illégalité.

De la sorte, le syndicat de fonctionnaires en lui-même, par son esprit, son but et le seul fait de son existence, est déjà illicite. Mais voici qu'il aggrave ce caractère, par certaines de ses tendances, d'une façon qui peut le rendre absolument insupportable au régime d'Etat. Les fonctionnaires syndicalistes réclament l'application intégrale du droit commun ouvrier. Or, le droit commun ouvrier ne consiste pas seulement dans le droit de se syndiquer, il comporte aussi, accidentellement, le droit de faire grève, et, communément, le droit de s'affilier aux Bourses du travail et à la C. G. T., qui sont les organismes centraux du mouvement corporatif ouvrier.

Nous avons vu que la loi nouvelle, muette, malgré le désir du gouvernement, sur la question de la grève, l'est également sur l'affiliation à la C. G. T. et l'entrée aux Bourses du travail.

Le simple fait, pour les fonctionnaires, de se syndiquer, peut n'avoir pour le corps social, dont le fonctionnaire est le serviteur, que le minimum d'inconvénients, quand le syndicat se borne à protester contre des actes d'arbitraire ou de favoritisme, à revendiquer une augmentation de traitements. Il y a alors, entre l'Etat et ses salariés, quelque chose comme une querelle domestique. Le public, dans son ensemble, n'en peut guère souffrir. Mais que si les groupements de fonctionnaires s'affilient aux groupements révolutionnaires et que si, surtout, pour des raisons dont le public n'a pas à apprécier la valeur, ils décident la grève, ils se rendent insupportables au corps social. Chargés d'un service public, ils ont accepté, par leur adhésion au règlement de la fonction, de remplir ce service qui est dans l'intérêt du public tout entier, et dont la discontinuité est inadmissible : la vie matérielle ou morale de la nation ne peut pas dépendre de l'intérêt — on pourrait souvent dire de l'égoïsme — d'un groupe de fonctionnaires mécontents de leur sort. Admettre en droit la possibilité d'une grève de fonctionnaires, c'est admettre que les individus peuvent, à leur gré, bouleverser la vie sociale. N'est-ce pas la négation pure et simple de cette vie sociale elle-même?

Les pouvoirs publics sont, au demeurant, si bien d'avis que la grève des fonctionnaires est inadmis-

sible, qu'ils considèrent le fonctionnaire gréviste comme se mettant hors la loi de la fonction et se privant des garanties protectrices du temps normal. Un des arrêts les plus nets du Conseil d'Etat sur ce sujet est l'arrêt Winkel du 7 août 1909 (1), rendu après la grève des postiers et les révocations qui l'avaient suivie. Les postiers révoqués avaient introduit un pourvoi devant le Conseil d'Etat, et invoquaient comme moyen que la révocation était irrégulière, leurs dossiers ne leur ayant pas été préalablement communiqués. Le recours fut rejeté :

« Considérant que la grève, si elle est un fait pouvant légalement se produire au cours de l'exécution d'un contrat de travail réglé par les dispositions de droit privé, est, au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite, alors même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale ; que, par son acceptation de l'emploi qui lui a été confié, le fonctionnaire s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et a renoncé à toutes facultés dont l'exercice serait incompatible avec le fonctionnement normal et continu des organes nécessaires à la vie nationale ; qu'en se mettant en grève, les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'existence

(1) Sirey, 1909, 3, 145, Note Hauriou.

des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public, qui les lie à l'administration ; que, dans le cas d'abandon collectif ou concerté du service public, l'administration est tenue de prendre des mesures d'urgence et de procéder à des remplacements immédiats... »

C'est pourquoi on a parlé à tort de traiter les fonctionnaires grévistes — pour les cheminots on a même appliqué le principe — comme des travailleurs de l'industrie privée, et de voir dans leur grève une simple suspension du contrat de louage de services. Il n'y a pas de question de louage de services, mais une question de gouvernement. Dans l'arrêt Winkel, le Conseil d'Etat a eu tort de parler de contrat. Il a, du reste, mêlé aussitôt à cette idée celle d'acte *illicite,* contraire à la vie nationale. Là est la vérité.

La coalition et la grève, dit M. Hauriou, c'est la lutte des classes, c'est la guerre. Le droit de grève est déjà « anormal, exceptionnel, scandaleux » dans les relations industrielles. Il est « incompatible avec la donnée fondamentale de la paix du régime d'Etat, qui est que nul ne se rend justice à soi-même ». En guerre, on ne s'arrête pas à des formalités. On a révoqué sans communiquer aux intéressés leurs dossiers. Tant pis pour eux, ils ont déclaré eux-mêmes la guerre.

Les grévistes n'ont en effet pas devant eux les droits d'un patron souvent moins digne d'intérêt que ses ouvriers, mais les droits primordiaux de la société. Quand ils les méconnaissent, ils se déclarent en guerre avec l'Etat tout entier, et dès lors ils

abandonnent tacitement toutes leurs garanties et tous leurs droits, puisqu'ils oublient tous leurs devoirs.

Ils font de même quand ils s'imposent, volontairement, des solidarités qui peuvent les amener à mal remplir ces devoirs. L'affiliation aux groupements révolutionnaires, à la C. G. T. en particulier, met les syndiqués dans l'obligation de prêter la main, le cas échéant, à des délits, à des actes de désorganisation sociale, préconisés sous le nom d'action directe, et incompatibles avec le caractère d'agent des services publics En conséquence, la simple affiliation à la C. G. T., sans même qu'on puisse reprocher au syndicat de fonctionnaires d'avoir montré de façon active qu'il y adhérait, est à bon droit considérée comme un acte révolutionnaire. On a pu dire de la C. G. T. qu'il ne lui avait été possible de subsister que grâce à une suite de violations de la loi et de tolérances gouvernementales; en effet, ni la loi de 1884 ni celle de 1901 ne justifient complètement son attitude : si elle est union de syndicats, elle sort de son rôle en faisant de la politique, et si elle est association politique, on est fondé à juste titre à la considérer comme rentrant dans la définition de l'association illicite (1). « Le droit de grève est incompatible avec l'exercice de leurs fonctions, et l'affiliation à la C. G. T. leur imposerait des solidarités qui les rendraient inaptes à l'exercice de leurs fonctions », disait en 1907 M. Briand,

(1) Berthélemy, « Des associations illicites », *Revue de droit public*, 1907, p. 697.

Ministre de l'instruction publique. Qu'on lise, en effet, les résolutions de la C. G. T. sur la propagande, prises au Congrès corporatif d'Amiens en 1906. On y découvre ceci :

« 4° Fixer chaque année une date à laquelle les travailleurs devront refuser le travail pour s'affirmer comme puissance en face du patronat. »

« Pour être admise (dans une Bourse) une organisation syndicale doit être composée uniquement de salariés, attester une constitution régulière, *et avoir pour base la lutte et la résistance au patronat* » (1).

Nous ne parlerons que pour mémoire de l'aboutissement dernier de tout le mouvement, auquel travaillent les organisations ouvrières, sous l'inspiration de la C. G. T. : la grève générale (2). Mentionnons simplement ces mots de M. Briand, écrits en 1904 (3) : « Il n'est pas possible... au point de vue économique tout au moins, de ne pas être partisan de la grève générale, quand on l'est de l'organisation syndicale. »

Demandons-nous, en conclusion, si la qualité de fonctionnaire, d'agent de l'Etat, est compatible avec un idéal de ce genre. La réponse s'impose trop pour qu'une longue discussion soit utile.

On a essayé de justifier le droit au syndicat — et la justification des droits qui découlent de celui-là arrive facilement — par une distinction théorique

(1) Paul Louis, *Histoire du mouvement syndical en France*, p. 120.

(2) Art. 16 des statuts de la C. G. T., indiquant un des buts qu'elle se donne : « La propagande utile pour faire pénétrer dans l'esprit des travailleurs organisés la nécessité de la grève générale. »

(3) *Mouvement socialiste*, 1904, 2, 206, Enquête internationale sur la grève générale et le socialisme.

qui a eu quelque succès, et que le gouvernement a, tout dernièrement, tenté de reprendre dans la loi nouvelle.

L'Etat, dès 1894, a reconnu le droit de se syndiquer à certains de ses salariés, ceux qui le servent en tant que patron et non en tant que puissance publique. Dans le rapport déposé en 1904 sur un projet de modification de la loi de 1884, M. Barthou proposait de restreindre le droit de se syndiquer aux salariés de l'Etat qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique. Il avouait lui-même, d'ailleurs, au cours de son rapport, que cette distinction « est plus facile à affirmer dans la théorie qu'elle n'est susceptible d'une application pratique rigoureusement précise ». Cette distinction — porte ouverte par le gouvernement aux revendications syndicales des fonctionnaires — fut soutenue par une doctrine dont l'un des plus tenaces défenseurs fut M. Berthélemy, et qui justifie, ou prétend justifier, le droit syndical pour une certaine catégorie de fonctionnaires, ceux qu'il appelle les fonctionnaires de gestion, par opposition aux fonctionnaires d'autorité (1).

La thèse est trop connue — et surtout trop critiquable — pour que nous l'étudiions à fond. Rappelons seulement qu'elle a servi de point d'appui à un essai de distinction dont on a cru un moment pouvoir faire un critérium sérieux au point de vue du droit syndical. La vérité est que la distinction à faire n'est pas là. Il est incontestable que, parmi les agents

(1) Les syndicats de fonctionnaires, *Revue de Paris*, 15 février 1906. — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6e édition, p. 613.

de l'Etat, quelques-uns ont le droit de se considérer comme les salariés d'un patron quelconque, parce que c'est l'Etat en tant que propriétaire qui les emploie, et non l'Etat en tant que représentant la chose publique tout entière. Ils auront donc le droit de se syndiquer si quelque chose de leurs conditions de travail peut être librement débattue entre eux et l'Etat, car alors le syndicat sera utile et généralement inoffensif. Sinon, le droit au syndicat devra leur être refusé.

La distinction à faire entre les fonctionnaires doit être cherchée, non dans une division théorique plus ou moins abstraite, mais dans les faits eux-mêmes, et elle pourra varier suivant les époques, suivant les espèces qui se présenteront.

Ce qu'il faut voir, ce sont les conséquences de l'acte accompli, constitution de syndicat ou grève. On saura si l'on doit le tolérer, le punir plus ou moins gravement, ou le réprouver de façon absolue, selon le mal qui aura été causé au corps social.

Et alors, si l'on se place à ce point de vue, qui semble bien être le seul rationnel, le seul qui corresponde aux faits, la distinction entre l'autorité et la gestion devient sans utilité.

L'intérêt du corps social exige que, abandonnant toute distinction théorique, toujours dangereuse, entre les diverses catégories de fonctionnaires, on ne juge leurs revendications corporatives et les manifestations de leur activité syndicaliste que d'après le tort qu'ils font au corps social. Et les faits amènent à reconnaître que, dans la plupart des espèces, l'intérêt de la chose publique obligerait à décider

que le droit syndical des fonctionnaires est difficilement admissible dans le régime d'état actuel.

Que donnerait la distinction théorique entre la gestion et l'autorité, si elle était appliquée aux membres de l'enseignement primaire ?

D'après le rapport Barthou, les instituteurs — les membres de l'enseignement, en général — avaient le droit de se syndiquer. Au contraire, d'après M. Berthélemy, le droit au syndicat doit leur être refusé, encore qu'ils soient d'après lui fonctionnaires de gestion, et comme tels habiles juridiquement à se syndiquer, mais parce que pratiquement il serait dangereux de leur reconnaître cette faculté. « Il ne peut légalement, dit M. Berthélemy, exister de syndicats d'instituteurs privés. Comment les instituteurs publics se plaindraient-ils de ne pouvoir faire ce qui est interdit aux membres de l'enseignement libre ? »

Cet argument théorique contre les syndicats d'instituteurs n'est pas très décisif. Est-il d'ailleurs sûr, vu les prémisses ? La vérité est, bien plutôt, qu'il faut juger des choses et des syndicats d'après leurs résultats pratiques et non d'après des concepts plus ou moins imprécis.

Les instituteurs, dit-on, sont des fonctionnaires de gestion et non d'autorité, ayant la même situation qu'un éducateur de la jeunesse employé dans une entreprise privée quelconque. Ils ne donnent aucun ordre au nom de la puissance publique, dont ils ne font pas partie. Est-ce rigoureusement exact ? Sans doute on peut concevoir un instituteur enseignant en dehors de toute forme d'Etat, « au nom de la vérité ». Mais, en fait, les instituteurs ne sont-ils pas,

autant que bien des fonctionnaires dits d'autorité, les serviteurs de la puissance publique et ses représentants ? Ne les a-t-on pas considérés, parmi les hommes au pouvoir, et ne se sont-ils pas posés eux-mêmes comme des sentinelles avancées de la laïcisation, de la démocratisation, de toutes ces idées que l'on peut différemment apprécier, mais qui n'en sont pas moins celles que les instituteurs ont défendues, au nom du gouvernement ? Les intéressés eux-mêmes s'en rendent compte, du reste ; aussi essaient-ils depuis quelques années de se retirer de cette alliance avec le gouvernement (1), et parlent-ils avec amertune de « ... cette démagogie dont les instituteurs se sont faits, à leurs risques et périls, les gardes du corps et les champions, et qui commence à les bafouer, maintenant qu'ils ne sont plus aussi serviles ». « Le fonctionnaire est, par nature, un « persécuté », a dit M. Georges Deherme.

Les instituteurs, à l'heure actuelle, veulent se soustraire à l'influence de « cette démagogie », et réorganiser l'enseignement primaire selon leurs propres idées.

Ils reprochent à l'enseignement officiel d'être « abstrait, idéologique et encyclopédique ». Celui qu'ils lui substitueront sera « pratique, concret », et répondra aux « besoins réels des producteurs ».

Nul doute qu'il ne soit très fort à souhaiter que l'enseignement primaire subisse quelques réformes. Mais que peut penser le gouvernement d'une réforme désirée par des fonctionnaires syndiqués, en insur-

(1) *Mouvement socialiste*, 1907, 1, 303, article de M. Laurin, précité

rection ouverte contre les pouvoirs publics, dont le programme est de ne pas « prostituer leur travail à la raison d'Etat », autrement dit de tout faire contre cette « raison d'Etat » ?

Que l'enseignement libre opère dans son sein les réformes qu'il voudra, qu'il prenne un esprit nouveau — lui est *libre*. Mais l'enseignement primaire public demeure, malgré qu'il en aie, un service de l'Etat, tant que les instituteurs reçoivent de lui un traitement, une retraite, et autres avantages.

Les instituteurs ne sont, si l'on veut, que des fonctionnaires de gestion, mais ils ont, malgré les mots, une part d'autorité réelle et profonde : ils participent à la formation intellectuelle et morale d'une énorme majorité de la population. Peut-on leur permettre d'employer l'autorité qu'ils tiennent de l'Etat à dresser le peuple contre l'Etat ?

Juger les syndicats de fonctionnaires d'après le degré de trouble qu'ils peuvent apporter dans le régime d'Etat actuel et dans la vie sociale, en un mot, c'est condamner les syndicats d'instituteurs, au moins dans leur état d'esprit actuel.

Il est juste, en terminant, de reconnaître que, si les fonctionnaires syndiqués ne sont pas sans reproche, le gouvernement, à l'heure actuelle encore, n'est pas à l'abri de toute critique.

Quelle que soit la solution possible de la présente crise — et nous avons vu combien elle est imparfaitement donnée par la nouvelle législation, — il faut déplorer que, trop souvent, la situation faite aux fonctionnaires et l'attitude indifférente des

pouvoirs publics rendent presque inévitable l'intervention directe des associations professionnelles dans l'organisation ou la réforme de la fonction. On l'a dit récemment encore dans un rapport concernant une réforme dans le mode d'avancement, réforme proposée, devant l'inertie de l'administration, sur l'initiative des fonctionnaires (1). « C'est une politique dangereuse que de faire aux fonctionnaires une situation telle qu'elle entraîne la protestation organisée des intéressés. Ceux-ci, s'attaquant à une flagrante injustice, finiront toujours par avoir raison, mais non sans avoir porté atteinte à la discipline. Il est fâcheux que la négligence des pouvoirs publics laisse aux associations de fonctionnaires l'initiative des réformes. »

La solution rêvée n'est sans doute pas dans des modifications de détail. Elle serait plutôt dans un changement complet d'esprit, de mœurs politiques.

Bref, le gouvernement a encore tout à craindre des syndicats de fonctionnaires. Pendant longtemps, avec plus ou moins d'esprit de suite, il a lutté contre les revendications en ce sens de ses agents. Nous avons vu comment il en est venu, il y a quelques mois, à changer d'attitude. Nous avons vu aussi comment les instituteurs syndicalistes ont utilisé la législation nouvelle, dans quel esprit si éloigné de la collaboration étroite avec l'Administration dont M. Lauche nous parlait en février dernier.

Où ce droit nouveau, si contraire, nous avons

(1) Rapport de M. Andrieux à la Commission de l'administration générale de la Chambre des députés, 1918, annexe n° 4, p. 727.

essayé de le montrer, à l'essence même de notre régime d'Etat, nous mènera-t-il ?

D'après les fonctionnaires, il nous mènera, par l'action intelligente et indépendante des techniciens de chaque service, à une réorganisation complète. Si elle se réalise, et elle seule, il faudra reconnaître qu'on avait craint à tort le moment où l'évolution s'achèverait par le triomphe des fonctionnaires syndicalistes.

Mais il ne semble pas qu'elle soit en train de se réaliser, et, en voyant l'attitude actuelle des groupements d'instituteurs, on ne peut s'empêcher de redire les mots de Spüller, dans sa circulaire écrite à l'aube du mouvement syndicaliste des instituteurs: « *L'autonomie des fonctionnaires a un autre nom, elle s'appelle l'anarchie, et l'autonomie des sociétés de fonctionnaires, ce serait l'anarchie organisée.* »

Serait-ce une exacte prophétie ?

Vu :
Le Président de la Thèse,
M. DESLANDRES.

Vu :
L'Administrateur provisoire de la Faculté.
M. VIGNES.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, le 10 décembre 1919,
Le Recteur de l'Académie,
H. PADÉ.

Imp. Jobard, Dijon.

PENSER · AGIR
JOBARD · IMPRIMEUR · DIJON